
B 907,220


PROPERTY OF
University of
Michigan
Libraries
1817
ARTES SCIENTIA VERITAS

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

Sciences Politiques et Économiques

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Le Régime Financier et les Finances
DES
Universités Françaises

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le Samedi 16 Décembre 1905, à 1 heure

PAR

Jules LACLAU
Rédacteur au Ministère des Finances

Président : M. JACQUELIN, *professeur*
Suffragants { MM. SAUZET, *professeur*
PERREAU, *agrégé*

PARIS
IMPRIMERIE HENRI JOUVE
15, Rue Racine, 15
1905

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

BIBLIOGRAPHIE

Beauchamp (de) et Générès. — Recueil des lois et règlements relatifs à l'enseignement supérieur.

Berthélemy. — Traité élémentaire de droit administratif.

Bloch. — Dictionnaire de droit administratif.

Delabrousse. — La décentralisation administrative et les universités régionales. Thèse, 1901.

Ducroq. — Cours de droit administratif.

Gautier. — Nos bibliothèques publiques ; leur situation légale. Thèse, 1902.

Gobron. — Législation de l'enseignement.

Hauriou. — Précis de droit administratif.

Lavisse. — Universités allemandes et universités françaises. In Questions d'enseignement national, 1885.

Leroy-Beaulieu (Paul). — Traité de la science des finances.

Liard. — Universités et Facultés,

— L'enseignement supérieur en France.

— Statistique de l'enseignement supérieur. Introduction.

LIARD et VERWAEST. — Enseignement supérieur. In Becquet, tome XIX, 1902.

Ministère de l'Instruction publique. — Comptabilité des universités et facultés (1898).

— Règlement des universités.

SIMONET. — Droit public et administratif.

STOURM. — Le budget.

TARDIEU. — Ecole des sciences politiques. Cours, 1904-1905.

Pandectes français. — Recueil de jurisprudence et de législation, 1897.

Revue politique et parlementaire, 1897.

Revue des services financiers, 1897.

SIREY. — Lois et arrêtés, 1896 à 1900.

Projet BOURGEOIS. — Journal officiel. Documents parlementaires, 1890. Sénat, n° 159.

Proposition VIGNÉ D'OCTON. — Journal officiel. Documents parlementaires. Chambre des députés, 1894, n° 962.

Projet POINCARÉ. — Journal officiel. Documents parlementaires, 1895. Chambre des députés, n° 1393.

Rapport POINCARÉ. — Journal officiel. Documents parlementaires, 1895. Chambre des députés, n° 1723.

Rapport BARDOUX. — Journal officiel. Documents parlementaires, 1896. Sénat, n° 146.

Journal officiel. — Débats. Chambre des députés, 1890-1894-1895-1896-1897 ; Sénat : 1890-1896-1897.

Lois de finances : 26 février 1887.
— 17 juillet 1889.
— 26 décembre 1890.
— 28 avril 1893.
— 26 juillet 1893.
— 16 avril 1895.
— 28 décembre 1895.
— 29 mars 1897.
— 13 avril 1898.
— 30 décembre 1903.

AVANT-PROPOS

Le régime financier et les finances des universités françaises présentent ce caractère particulier qu'au lieu d'être une manifestation ou une conséquence de la vie universitaire, ils en constituent l'une des causes essentielles, et non la moindre. Les universités ont en effet, avant tout, une origine financière, et étudier l'organisation de leurs finances c'est étudier, ainsi qu'on pourra le voir, leur raison d'être même. Le travail qui va suivre sera précisément consacré à cette étude.

Avant d'aborder l'examen de la législation actuelle, nous nous sommes donc attaché à mettre le plus possible en lumière cette origine financière trop souvent oubliée, et à montrer comment, financièrement, on s'est trouvé amené, par la force même des choses, à créer les universités. Les rapports législatifs, les travaux préparatoires et les débats relatifs à la loi du 10 juillet 1896 ; les exposés de motifs de cette loi et des projets ou propositions antérieurs, relatifs au même objet ; les ouvrages de M. Liard, dont nous

citerons fréquemment des passages ont été une source de précieuses indications, autant par les faits qu'ils font connaître que par les arguments qu'ils ont fourni à leur appui.

En ce qui concerne la législation actuelle, nous avons successivement passé en revue, en les distinguant et en les divisant suivant leur nature, les divers éléments des budgets universitaires. Le rapprochement de la loi du 10 juillet 1896 et des actes qui sont venus la compléter et en régler les détails avec les textes qui l'ont précédée nous a permis, ensuite, de présenter dans leur ordre normal les opérations budgétaires et de pénétrer dans son ensemble la vie même des universités.

Les lois de finances et les comptes définitifs des universités et facultés, à l'aide de leurs données précises, nous ont enfin procuré tous les éléments nécessaires à la constatation des résultats actuellement obtenus et de ceux qu'on peut encore attendre de l'avenir.

Nous avons essayé ainsi d'enlever à une étude de documents financiers et d'actes budgétaires une partie de la sécheresse qu'elle eût présentée si elle s'était trouvée réduite aux proportions d'une sorte de manuel de comptabilité. C'est dans ce but que les textes ont été étudiés non seulement en eux-mêmes, mais aussi dans leurs causes et dans leurs conséquences. Et le régime auquel se trouvent actuelle-

ment soumises les finances des universités, au lieu d'être isolé et détaché des faits qui l'ont précédé et de ceux qui le suivront vraisemblablement, localisé dans le temps, a pris la place qui lui appartient dans l'évolution parcourue.

Le Régime Financier et les Finances
DES UNIVERSITÉS FRANÇAISES

PREMIÈRE PARTIE

Historique. — Causes et conditions de la Réforme de 1896.

Depuis la Révolution, le régime de l'enseignement en général et de l'enseignement supérieur en particulier a traversé, en France, aux points de vue scientifique, administratif ou financier, des étapes nombreuses et subi des transformations profondes. Un nom resté longtemps au singulier a fini par prendre les marques du pluriel et l'Université de France, l'antique monument, peu à peu démantelé, a cédé la place aux universités régionales.

La loi du 10 mai 1806 marque le début de cette [illegible]tion. La loi du 10 juillet 1896 en est le terme. [illegible] deux lois, aussi bien que les dispositions

intermédiaires, ont été inspirées, d'une manière à peu près constante, par deux idées, deux préoccupations très différentes en apparence mais intimement liées dans la pratique : l'intérêt de la science, les nécessités financières.

Aucune réforme n'a été exclusivement scientifique, aucune n'a été exclusivement financière, ni dans sa lettre ni dans son esprit ; et l'on pourrait résumer à cet égard l'œuvre du XIX[e] siècle en disant qu'on a cherché à favoriser la science aux meilleures conditions financières possibles.

Si, d'un côté, en effet, la science demande des sacrifices et des dépenses progressant sans cesse comme elle-même, l'intérêt financier du pays exige par contre, que les crédits budgétaires soient maintenus dans des limites relativement étroites. Or, au cours des soixante dernières années, les progrès et les découvertes scientifiques ont été tels, dans tous les domaines, que les besoins matériels et intellectuels se sont développés dans des proportions imprévues, exigeant des organismes et des moyens d'action chaque jour plus satisfaisants et mieux appropriés. Il en est résulté que, s'il était impossible d'accroître les ressources financières mises à la disposition de la science, on s'est trouvé dans l'obligation de leur donner un meilleur emploi et de les soumettre à un régime plus rationnel et plus efficace.

Tout ce qui a été accompli par les pouvoirs publics

s'est trouvé subordonné à cette double condition et si, en définitive, la science est toujours restée une fin, les finances ont été plus qu'un moyen et sont devenues une question préjudicielle.

L'Université Impériale (1806). — Sous le nom d'Université impériale, la loi du 10 mai 1806 avait fait de l'enseignement à tous les degrés un grand établissement national, personne morale distincte de l'Etat, mais étroitement soumise à lui. L'Université impériale reçut les attributs de sa personnalité : elle eut un budget propre, soumis à l'avis de son Conseil, elle eut une dotation inscrite au grand-livre de la Dette publique ; elle eut ses biens meubles et immeubles administrés par son grand-maître, devenu plus tard le ministre de l'Instruction publique. La France fut divisée en circonscriptions académiques correspondant aux Cours d'appel et comprenant tous les établissements publics et privés d'enseignement.

Nous laisserons dès maintenant de côté les établissements d'enseignement primaire et les établissements d'enseignement secondaire : à la différence des établissements d'enseignement supérieur qui donnent chacun une instruction spéciale, nettement individualisée, et dont la séparation ou les rapports peuvent soulever, comme on le verra, les problèmes les plus divers, ils donnent une instruction préparatoire et générale, mais partout identique parce

qu'elle est générale ; chacun d'eux n'a rien à demander à son voisin qui n'a rien à lui offrir ; leur rôle est de travailler, dans le pays, à donner, sur tous les points du territoire, des connaissances élémentaires ou de préparer sur un modèle unique et avec des programmes uniformes aux études diverses de l'ordre supérieur. Cela suffit à mettre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire hors de cause ici ; aussi bien l'un et l'autre cessèrent-ils assez rapidement de faire partie de l' « Université » et dès lors l'évolution suivie s'est trouvée peu à peu restreinte à l'enseignement supérieur. Les seuls établissements de cet ordre, en effet, à cause de leur différenciation, se sont trouvés intéressés aux questions de collaboration et d'association que soulève, dans tous les domaines, la division du travail.

L'enseignement supérieur fut confié à des « écoles spéciales » ainsi nommées par la Convention, mais rebaptisées par l'Empire pour recevoir le nom de « facultés ». Ces facultés conservèrent, du reste, tous les caractères d'écoles spéciales, c'est-à-dire de simples établissements chargés, sans aucune personnalité, de donner, pour le compte de l'Etat, un enseignement déterminé et d'octroyer des titres et diplômes universitaires. Etrangères les unes aux autres, on peut dire qu'elles furent étrangères également à l' « Université » dont elles faisaient partie.

Celle-ci les administrait officiellement de loin sans

connaître exactement, dans la plupart des cas, leurs besoins, leurs progrès ou leur détresse, de sorte que les efforts les plus louables risquaient de demeurer stériles, et les sommes dépensées de l'être hors de propos ou avec trop peu de discernement. L'expérience prouva, du reste, que pour un résultat scientifique donné, on se heurtait, à cause de l'éloignement de l'organe dirigeant, au maximum d'obstacles administratifs et de difficultés financières.

Munie de ressources abondantes, l'université eût été vouée à l'impuissance ; or ces ressources abondantes n'existaient pas, et la pénurie s'ajoutait au vice d'organisation. De là, pour l'enseignement supérieur, une langueur et une immobilisation inévitables et inévitées. « En ce qui concerne les facultés d'en-
« seignement supérieur, disait M. Liard, dénuées à
« peu près complètement des ressources indispen-
« sables aux recherches savantes, médiocre fut leur
« existence, médiocres leurs résultats. » (1).

Tout le mal venait donc d'une cause unique en son essence, mais multiple dans ses effets :

1° Eloignement trop grand de l'administrateur à l'administré, d'où : administration difficile, dispendieuse et inefficace ;

2° Unité et fixité d'organisation et d'action en ce

1. Liard. Introduction à la *Quatrième statistique de l'Enseignement supérieur.*

qui concerne des établissements scientifiques éminemment variables et en progrès, comme les diverses manifestations mêmes de la science ; d'où : immobilité et entraves à une expansion normale;

3° Indifférence administrative bien naturelle chez des établissements d'études spéculatives désintéressés de leur propre existence et de leur prospérité; transformés en rouages d'administration et privés de toute initiative individuelle ;

4° Insuffisance des ressources venant aggraver encore l'emploi forcément peu judicieux de ces ressources trop restreintes. Ceci suffisait amplement pour ruiner tout le système.

Il importait de rechercher et de trouver un remède. Accroître la dotation était simple mais eût atténué les effets sans supprimer la cause ; cet accroissement demeurait, de plus, impossible par suite de l'état financier du pays. Ce n'était donc pas à une augmentation de dépenses qu'on pouvait s'adresser, il fallait songer seulement à réformer une organisation insuffisante.

Dès 1830, on vit apparaître des partisans des Universités régionales. Guizot et Cousin furent du nombre. Ces universités devaient créer des groupements locaux à la place du groupement national; donner de l'activité à l'enseignement supérieur grâce à un meilleur régime financier et assurer son initiative et sa vie.

Les crises politiques empêchèrent de donner suite à ces projets, et il faut arriver à 1850 pour rencontrer une transformation.

Cependant, pour des raisons indépendantes de celles qui nous occupent, l'enseignement primaire avait été enlevé à l'« Université » dès 1833, et l'année 1850, qui marque la fin de cette « Université », personne morale, vit aussi l'affranchissement de l'enseignement secondaire.

La loi du 15 mars 1850 (Loi Falloux) n'eut donc à supprimer qu'un établissement public déjà démembré (1) et devenu, en quelque sorte, pour le seul renseignement supérieur, un intermédiaire gênant et dispendieux.

La dotation de 1806 fut rayée du Grand-Livre et les biens de l'Université firent retour à l'Etat. Désormais la personne morale devenait un simple service d'Etat.

La Caisse des Etablissements d'Enseignement supérieur, 1854. — La loi de 1850, en ce qui concerne l'enseignement supérieur, supprimait mais n'édifiait pas. Il appartenait à la loi du 14 juin 1854 et aux décrets du 22 août de la même année de faire œuvre

---

1. La loi des finances du 24 mai 1834 avait déjà décidé que l'Université cesserait d'avoir ses recettes propres, sa caisse et son trésorier. Dès ce moment les rétributions furent recouvrées par les agents du Trésor au profit de celui-ci (Becquet).

nouvelle. Les académies furent désormais au nombre de seize mais demeuraient, malgré leur recteur et leur conseil académique au chef-lieu, de simples circonscriptions administratives.

Il était, avant tout, nécessaire, et ce fut là l'une des principales causes de la nouvelle loi, de diminuer ou tout au moins de ne pas augmenter les charges de l'Etat. On commença par reviser les droits, puis on stipula la création d'une Caisse des Etablissements d'enseignement supérieur. Cette caisse recevrait les recettes provenant de ces établissements, plus une subvention de l'Etat, et payerait les dépenses correspondantes. Son budget serait distinct et constituerait un budget annexe rattaché pour ordre au budget du ministère de l'Instruction publique.

Le but poursuivi était ici un but avant tout fiscal, car le législateur de 1854 espérait que grâce à cette nouvelle organisation, et le nombre des étudiants augmentant, la caisse bénéficierait de ses excédents, les ferait fructifier et atténuerait peu à peu jusqu'à la supprimer la subvention de l'Etat. L'intérêt de la science était relégué au second plan, puisque, loin de consacrer à celle-ci des crédits croissants on tendait, au contraire à diminuer ces crédits.

La loi de 1854 faisait, en somme, un pas en arrière et rétablissait en fait, en la limitant à l'enseignement supérieur et en la transformant en organisation financière, l'Université de 1806. Les effets déjà signa-

lés plus haut ne pouvaient donc manquer de se produire encore. Malgré les prévisions optimistes, le nombre des étudiants, loin d'augmenter, parut diminuer, par suite de l'insuffisance des moyens d'étude mis à leur disposition et de l'indifférence dans laquelle se trouva un instant l'enseignement supérieur.

Suppression du budget annexe des établissements d'enseignement supérieur, 1861. — L'organisme créé par la loi de 1854 devait fatalement avoir le même sort que l'Université de 1806 et la loi des finances du 28 juin 1861 (art. 6) supprima le budget annexe des établissements d'enseignement supérieur dont les recettes et les dépenses furent incorporées au budget général de l'Etat.

Comme en 1850, l'enseignement supérieur devenait plus que jamais un simple service administratif ; son unique élément de personnalité, un budget annexe, avait disparu.

Cette époque marque, peut-être, le moment le plus critique qu'ait eu à traverser l'enseignement supérieur qui se voit plus que jamais dénué de ressources, alors qu'il a le plus d'exigences. « La misère « des bâtiments, dit encore M. Liard, l'insuffisance « des crédits, la détresse des laboratoires, l'absence « des premiers instruments de travail; la torpeur « des institutions et, trop souvent, avec beaucoup « de talent, la langueur des hommes devinrent chez

« les savants une plainte à peu près générale. » (1).

La question était toujours posée et il devenait chaque jour plus urgent de trouver pour l'enseignement supérieur « un organisme adapté à sa fonction ».

Ce qu'une administration unique et centrale n'avait pu faire, une administration locale et rapprochée de la chose administrée; en rapports directs et constants avec celle-ci, le pouvait faire peut-être.

On songea donc à donner de la vie, de l'activité et des ressources propres aux établissements d'enseignement supérieur groupés mais isolés dans les académies, existant en fait mais dépourvus d'existence légale. Ces établissements devaient être intéressés à leur propre sort pour contribuer eux-mêmes à l'améliorer, ils devaient cesser d'être de simples services, anonymes, voués à l'inactive indifférence de la plupart des services, pour se transformer en personnes ayant une situation sans cesse grandissante.

Jusqu'à ce jour, les Facultés avaient fait l'objet de dépenses parfois considérables, mais elles étaient restées étrangères à ces dépenses ; elles avaient produit des recettes, mais elles ignoraient ces recettes. Revêtues d'une existence légale elles devaient, sans aucun doute, grâce à un contrôle éclairé, être mieux à même que personne de connaître leurs propres

---

1. Liard. *Quatrième statistique de l'Enseignement supérieur*. Introduction.

besoins et leurs propres aspirations, et de donner aux ressources qu'on mettrait à leur disposition leur emploi le plus complet et le plus utile ; obtenant ainsi, toutes choses égales d'ailleurs, le maximum de résultats.

Les particuliers, de leur côté, cessant désormais de voir, auprès d'eux, de simples administrations d'Etat se trouveraient en présence de personnes morales dignes d'intérêt par elles-mêmes, placées sans cesse à leur portée et moins inféodées et perdues dans la personnalité même de l'Etat. Ils feraient pour elles ce qu'ils n'auraient pas songé à faire pour celui-ci, car on considère trop souvent l'Etat comme une sorte de mythe, évoluant dans un éloignement indéterminé et doué d'une existence obscure sinon hostile. Des subventions, des libéralités sous forme de dons ou de legs, des fondations de chaires ou d'enseignements nouveaux se produiraient, augmentant d'autant les forces vives de l'enseignement supérieur, sans grever d'un centime le budget de l'Etat.

C'était bien là l'idée des Universités régionales qui apparaissait à nouveau, à un point de vue financier bien plus que scientifique. Sous l'effort des circonstances, elle devait enfin faire son chemin, malgré les craintes que faisait naître un avenir incertain succédant à un passé désastreux.

Paul Bert en 1873, Waddington en 1876 songèrent à créer ces Universités, mais leurs projets, identi-

ques sur ce point qu'ils organisaient des établissements publics possédant un budget propre, échouèrent car ils demandaient, en une seule fois, des modifications trop profondes au régime existant.

Or « la question n'était pas mûre, ne valait-il donc « pas mieux s'acheminer vers le but à pas lents, par « étapes successives et réglées. On s'efforça en provo« quant, en favorisant dans les facultés la vie et « les mœurs universitaires, d'amener les choses au « point où la création des Universités apparaîtrait « comme la conséquence naturelle et nécessaire des « progrès réalisés » (1).

La personnalité des facultés, 1885. — On agit donc progressivement. Après une enquête favorable en 1883, un décret du 25 juillet 1885 fit revivre (2) la personnalité civile des facultés et donna à celles-ci l'aptitude à recevoir et à posséder.

1. Liard, Introduction à la *Quatrième statistique de l'enseignement supérieur*.

2. Le décret de 1885 ne créa pas en réalité cette personnalité. La loi du 11 floréal an X avait en effet reconnu la personnalité civile des facultés. La jurisprudence la reconnut également jusqu'en 1850. La loi de 1850 la laissa subsister. Mais brusquement en 1875 il se forme une jurisprudence contraire. On perd de vue la personnalité des facultés et c'est le ministre de l'Instruction publique seul qui, à partir de ce moment, accepte les libéralités pour le compte de l'Etat. Le décret du 25 juillet 1885 a donc trouvé, en fait, table rase et il a dû remettre en lumière cette personnalité civile qui, sans avoir jamais été supprimée, était, du moins, tombée en désuétude.

Un second décret du même jour les autorisa à recevoir, entre les dons et legs, les subventions des communes, des départements et des particuliers.

Mais les facultés ne possédaient pas encore de budget leur permettant de faire état et emploi des recettes et d'ouvrir des crédits ; le décret usa donc d'un détour en leur permettant d'employer, sous forme de *fonds de concours*, les subventions pour la création de nouveaux enseignements, les dépenses des laboratoires et des bibliothèques et l'institution de bourses en faveur des étudiants.

Les décrets de 1885 se montraient prudents et favorisaient l'enseignement des facultés en faisant uniquement appel à la générosité éventuelle des particuliers stimulée vers un but réel et bien défini.

Ces deux décrets, en effet, n'avaient pas eu en vue autre chose que les libéralités et la création de sujets de droit pour les recevoir. Mais il fallait prévoir les cas où des particuliers voulant, pour une raison quelconque, témoigner sans distinction leur intérêt à tous les établissements d'une ville déterminée, ou à certains d'entre eux, feraient des libéralités à plusieurs facultés en commun. Un conseil fut donc créé dans chaque académie pour régler la répartition de ces libéralités et veiller aux intérêts communs des divers établissements d'enseignement supérieur : ce fut le « conseil général des facultés ».

L'organe naissait ainsi avant l'organisme ; les

Universités, et c'est là qu'il faut voir leur origine, allaient posséder leur assemblée avant d'exister elles-mêmes. Qu'était donc cette assemblée sinon un conseil d'administration possesseur d'attributions d'ordre presque exclusivement financier ? Une orgnisation matérielle et financière édifiée sur des bases nouvelles pouvait seule, en effet, venir réparer les errements du passé. A ce point de vue, et en l'absence d'un budget, les conseils (conseil de chaque faculté et conseil général des facultés) ne pouvaient encore que délibérer sur l'emploi des ressources mises, comme on l'a vu, à la disposition des facultés. Nul, mieux qu'eux, du reste, ne se serait trouvé à même d'agir en plus grande connaissance de cause.

Ce ne fut qu'en 1889 que les Facultés reçurent leur budget soumis aux délibérations de leur conseil. Ce budget groupait simplement les recettes et les dépenses existant en fait grâce aux décrets de 1885. Il comprenait, en effet, en recettes, les libéralités, les subventions et les ressources propres de l'établissement, sans oublier les crédits ouverts au budget de l'Etat pour le matériel des facultés (1). Les

1. A dater de ce moment ces crédits figurent tant au budget de l'Etat (Ministère de l'Instruction publique : Matériel des Facultés) qu'au budget de chaque Faculté comme *subventions*.

dépenses consistaient essentiellement dans l'emploi des libéralités et des subventions précitées et dans les frais de cours et de matériel de toute nature.

Les Corps de Facultés, *1893*. — En 1893 on fit un pas de plus en étendant la personnalité civile aux groupements de facultés munis déjà depuis 1885 d'un conseil général (loi du 28 avril 1893). C'était encore un atermoiement, mais une sorte de dédommagement accordé au projet Bourgeois qui voulait en 1890 créer les Universités jouissant de l'intégralité des droits versés à différents titres par les étudiants. La loi de 1893 laissait survivre un seul élément de ce projet en remplaçant les Universités, ainsi avortées, par les « corps de facultés », véritables syndicats de personnes morales et personnes morales eux-mêmes.

Les décrets des 9 et 10 août 1893 réglèrent l'organisation de ces corps de facultés ainsi que leurs finances et leur budget. Les recettes de ce budget comprirent, outre les revenus des biens, les subventions de l'Etat, des départements, des communes et des *facultés* qu'on intéressait ainsi à la vie commune, les produits de certains travaux ou publications, les dons et legs. Les dépenses furent constituées d'une manière générale par ce qui prit le nom de « services communs » (services intéressant l'ensemble des facultés ou écoles composant le groupe) ; ces services devaient être déclarés communs par un

arrêté ministériel après avis du Conseil général ; la bibliothèque universitaire (bibliothèques des facultés), les frais de cours et de laboratoire, les bourses les composèrent essentiellement.

Ce n'étaient plus, cette fois, les établissements d'enseignement supérieur qui recevaient isolément une organisation propre, c'était l'enseignement supérieur dans son ensemble qui était doté sur place d'une administration capable de savoir et d'agir. Le lien entre les facultés isolées jusqu'alors et étrangères les unes aux autres était établi et la collaboration, si désirable à tous les points de vue, allait commencer. Aidant leur université et aidées par elle, les facultés pourraient s'offrir mutuellement l'aide de leurs finances et de leur science.

« Pendant ce temps, dit M. Poincaré, (1) l'idée « des Universités allait se précisant, s'accentuant « chaque jour davantage et partout elle rencontrait « une faveur croissante. »

Cette idée, toute abstraite en apparence, avait trouvé crédit, parce que seule elle se trouvait conforme aux nécessités matérielles.

L'enseignement supérieur est demeuré, à tous les points de vue, un enseignement d'Etat (nous ne par-

---

1. Exposé des motifs du projet de loi présenté à la Chambre des députés en 1895 par M. Poincaré, ministre de l'Instruction publique.

lons que de l'enseignement officiel) payé à l'Etat en totalité ou en partie, et organisé par l'Etat qui seul nomme et paye les professeurs. Etaient seules dévolues aux budgets des facultés ou des corps de facultés l'administration, la gestion matérielle de cet enseignement, sa mise en œuvre sur place, ses conditions de réalisation : l'Etat avait conservé le principe, les facultés avaient l'action. Cette action, de nature à réaliser le mieux possible l'enseignement supérieur, était accrue et rendue plus efficace par ce fait que les réformes successives l'avaient fortifiée en donnant aux facultés d'abord, aux corps de facultés ensuite, des sources de revenus plus abondantes et en leur confiant la gestion de ces ressources croissantes.

Les Universités régionales, 1896. — Cela ne devait pas encore être suffisant. Depuis 1893, on peut dire que les universités existent en fait. « Mais, dit encore « M. Poincaré, sous peine de faire œuvre plus ver- « bale que réelle, il faut introduire dans les Univer- « sités un principe d'émulation et de vie. Sans doute « les villes et les particuliers y contribueront comme « il se fait déjà (1), mais le vrai moyen d'y réussir est « d'assurer aux Universités, outre les subventions

1. Plusieurs indices faisaient prévoir que la générosité privée prendrait, comme on l'a dit, plus d'élan ; c'est ainsi qu'un legs avait été fait aux facultés d'une ville du Midi à condition qu'elle serait érigée en faculté dans un certain délai.

« fixes inscrites au budget, des ressources variant « avec leur population scolaire. De la sorte elles « rivaliseront entre elles pour attirer et retenir les « étudiants et cette émulation tournera au bien des « hautes études, de la science et du pays. »

Il s'agissait de faire vis-à-vis des Universités ce qu'un industriel fait vis-à-vis de ses ouvriers : de les intéresser au chiffre des affaires.

Parmi les droits acquittés par les étudiants, les uns servent à payer l'enseignement lui-même et le matériel d'étude, les autres portent sur les examens et les diplômes. Les premiers sont précisément la représentation plus ou moins complète de la mise en œuvre de l'enseignement supérieur, mise en œuvre laissée, on le sait, aux facultés ou à leur réunion, les seconds ont tous les caractères d'un impôt, d'une sorte de droit d'enregistrement assis sur une formalité, l'examen. Logiquement, les frais doivent être payés à celui qui les a supportés, et l'impôt à celui qui accomplit la formalité, c'est-à-dire à l'Université dans le premier cas, et à l'Etat dans le second. La répartition était dès lors tout indiquée : les droits d'études aux Universités, les droits d'examen à l'Etat.

Les Universités recevaient ainsi des ressources variant avec le nombre des étudiants ; elles se trouvaient intéressées à ce nombre et à son accroisse-

ment par le maximum et la supériorité des avantages matériels ou scientifiques offerts.

C'était le principe de vie dont parlait M. Poincaré ; c'était sur ce point que devaient se rencontrer tous les intérêts en jeu : l'intérêt de la science qui se trouverait mieux servie ; l'intérêt du Trésor qui se trouverait moins grevé, l'intérêt des Universités nouvelles qui se trouveraient plus puissantes.

Le 10 juillet 1896 à la suite de nombreux projets ou propositions (1), les Universités ont été créées, se substituant presque exactement aux corps de facultés de 1893 (2) qui changèrent de nom et acquirent pour la première fois les droits dont il vient d'être parlé.

Cette réforme financière devait encore avoir un autre résultat :

Elle créait d'une manière effective ce qu'on pourrait nommer de la *spécialisation büdgétaire*, et ce que n'avaient pu réaliser l'Université de 1806 et la

1. Projet Bourgeois (1890). Projet Leygues (1894). Proposition Vigné d'Octon (1894).

2. L'Etat conserve à sa charge les dépenses de personnel et les subventions restent ouvertes à son budget pour les dépenses de matériel des Universités et Facultés; les dépenses des travaux pratiques exceptées. Le budget de chaque Université n'est autre que le budget du corps de Facultés antérieur complété en recettes par les droits d'études, d'inscription, de bibliothèque et de travaux pratiques ; et en dépenses par les dépenses de laboratoires, bibliothèques, collections, construction et entretien des bâtiments ; création de nouveaux enseignements ; œuvres dans l'intérêt des étudiants.

caisse des établissements d'enseignement supérieur de 1854. Elle arrivait à mettre en regard les recettes et les dépenses et à faire dépendre les unes des autres ; assurant aux premières leur plein et légitime emploi et maintenant les secondes dans des limites rationnelles. Un budget spécial seul pouvait atteindre ce résultat et d'autant mieux qu'il serait suffisamment restreint pour recevoir une exécution efficace.

L'abandon aux Universités des droits d'études devait se compléter par l'obligation, pour ces Universités d'employer ces droits d'études à des objets déterminés ; sinon l'Etat faisait gratuitement abandon d'une recette sans être sûr de ne pas conserver à sa charge les dépenses correspondantes. Cette obligation résultait encore du fait que les droits d'études, étant la rémunération d'un service, devaient par cela même être intégralement affectés à ce service.

C'est précisément et surtout par cette affectation des droits d'études à des objets déterminés que se réalisait cette spécialisation budgétaire dont il a été parlé, et que les divers services de l'enseignement supérieur allaient pouvoir, chacun en ce qui le concerne, profiter de l'emploi intégral de leurs recettes.

Jusque-là, en effet, les recettes de l'enseignement supérieur devenaient partie intégrante des recettes générales du Trésor et se confondaient avec toutes les autres. Par ailleurs des crédits étaient affectés aux facultés, mais il n'y avait nulle corrélation entre

les premières et les seconds ; jamais l'enseignement supérieur ne pouvait bénéficier d'un surcroît de ressources et sa bonne gestion financière demeurait absolument dénuée d'intérêt pour lui.

On arrivait parfois, de la sorte, à des résultats tout à fait imprévus. M. Liard a signalé les plus caractéristiques au Sénat, en 1896, au moment de la discussion de la loi. C'est ainsi que, en ce qui concerne la bibliothèque universitaire, d'après les statistiques officielles, si l'on considérait d'un côté les droits versés par les étudiants et de l'autre les sommes employées aux dépenses de toute nature, les premières l'emportaient sur les secondes ; de sorte que l'Etat réalisait des bénéfices sur un service dont les recettes, simple rémunération, auraient dû tout au plus venir en atténuation de dépenses. Le fait méritait d'être signalé.

L'enseignement n'est pas une entreprise créée en vue de réaliser des bénéfices, son but n'a jamais été lucratif. Par conséquent, les sommes versées par les étudiants pour leurs études doivent recevoir intégralement l'affectation spéciale qui leur a été donnée. Les deux seuls moyens pour l'Etat de ne plus être exposé à voir l'enseignement supérieur, fonction sociale et service public, se transformer en exploitation, consistaient soit à ériger le budget de cet enseignement en budget annexe pour en bien connaître l'administration et les résultats, soit de décentra-

liser et d'affecter aux budgets locaux les recettes à affectation spéciale.

Le premier procédé, employé en 1854 avait donné les résultats que l'on connaît ; il ne restait plus que le second. On l'adopta.

Quant aux droits d'examens et de diplômes, la question n'offrait pas le même intérêt, ces droits revêtant plutôt le caractère de redevance que celui de rémunération. Au point de vue financier, on aurait pu, sans inconvénients, attribuer ces droits aux nouveaux budgets, quitte à enlever au budget de l'Etat des dépenses à peu près égales, mais on a craint d'aller trop loin et d'émanciper trop complètement les Universités et l'on s'est abstenu. Les Facultés, selon la conception de 1806, continuent, à cet égard, à être des établissements chargés de la collation des grades pour le compte de l'Etat, et les droits correspondants sont demeurés droits d'Etat.

Telle est actuellement, au point de vue financier, la situation des Universités régionales, ainsi qu'elle résulte de la loi de 1896. A-t-on atteint le dernier degré de l'évolution suivie jusqu'à ce jour ? Il serait difficile en ce moment de le dire avec certitude, car pas plus que les autres conceptions humaines les Universités ne sont immuables. Mais, et cela est évident, cette situation est toute spéciale et presque unique en son genre. Les Universités ont, en effet, une personnalité restreinte, mitigée, reliée parfois à

celle de l'Etat et confondue avec elle, mais soumise dans tous les autres cas à une tutelle étroite. Ainsi que le fait remarquer une Instruction de la Direction générale de l'Enregistrement en date du 22 avril 1895, Instruction applicable aux Universités, « les Facultés « et les Corps de facultés (les Universités), malgré la « capacité civile dont ils sont investis, n'en restent « pas moins rattachés à l'ensemble des services de « l'Etat par des liens trop étroits pour qu'il soit pos- « sible de les assimiler à des établissements publics « proprement dits ».

En ce qui concerne tout spécialement le régime financier, on peut aisément constater le voisinage de ces deux personnalités entre lesquelles il est, à tous moments, nécessaire de procéder à un partage et à une liquidation afin d'attribuer à chacune d'elles une part des droits qui, hier encore, revenaient intégralement à l'une et qui demain, peut-être, seront la part de l'autre.

Le principe posé, il fallait l'appliquer : c'est ce qu'ont fait les dispositions postérieures à la loi de 1896 :

Un décret du *21 juillet 1897* a organisé le conseil des Universités.

Un deuxième décret du *même jour* portant règlement d'administration publique s'est occupé des dons et legs. Ce décret a du reste été abrogé en partie par la loi du 4 février 1901.

Un décret du *22 juillet 1897* portant règlement d'administration publique est relatif au régime financier et à la comptabilité des Universités.

Un décret du *31 juillet 1897* portant règlement d'administration publique traite des droits à percevoir.

Un règlement du *29 décembre 1897*, arrêté de concert par le ministre de l'Instruction publique et par le ministre des Finances conformément à l'article 21 du deuxième décret du 21 juillet 1897, contient une codification détaillée du régime financier des Universités et Facultés.

La loi de finances du *30 mai 1899* autorise au profit des Universités la perception de rétributions pour études et examens en vue de titres scientifiques institués par elles.

La loi de finances du *25 février 1901* permet enfin aux Universités de faire état dans leur budget, au titre des recettes ordinaires, des ressources à provenir des opérations autorisées par le ministre pour le compte des particuliers dans les laboratoires des Facultés ou Ecoles.

L'étude de ces textes jointe à celle des instructions et des circulaires du ministre de l'Instruction publique relatives à la même matière, va nous permettre de pénétrer dans le domaine pratique et d'exposer, dans son ensemble, la vie financière de nos Universités régionales.

DEUXIÈME PARTIE

Finance et régime financier. — Législation.

CHAPITRE I

Du budget. — Ses éléments.

La loi du 10 juillet 1896 a fait surtout œuvre nouvelle, au point de vue financier, en modifiant dans leurs rapports le budget de l'Etat et celui des corps de Facultés transformés en Universités. Un partage a été opéré tant en recettes qu'en dépenses : les droits d'études, d'inscription, de bibliothèque et de travaux pratiques, d'une part, les dépenses de laboratoires, bibliothèque, collections, construction et entretien des bâtiments, d'autre part, ont cessé de faire partie du budget général.

C'est en tenant compte de cette innovation que le décret du 22 juillet 1897 modifiant celui du

10 août 1893 relatif aux corps de Facultés, a fixé la contexture du budget des Universités.

Ce budget est une sorte de budget collectif, celui d'une personne morale complexe qui résume et réunit plusieurs autres personnes morales dont elle administre et personnifie les intérêts communs. Placées entre l'Etat et les Facultés spéciales, les Universités établissent, sur les divers points du territoire, un lien naturel entre les diverses branches particulières de l'enseignement supérieur et les divers établissements auxquels chacune d'elles est confiée. Leur budget comprend donc, en même temps que les dépenses communes aux Facultés et Ecoles d'enseignement supérieur qui composent chaque Université, les recettes de toute nature destinées à assurer ces dépenses ; il est caractérisé par ce fait qu'il reçoit des cotisations de ces Facultés et Ecoles pour assurer leurs services communs, et verse à chacune d'elles les allocations nécessaires à ceux de ces services qu'elle assure personnellement.

Le budget de chaque Université se divise en *budget ordinaire* et en *budget extraordinaire*, l'un et l'autre comprenant des recettes et des dépenses. Le premier renferme toutes les recettes et toutes les dépenses permanentes, périodiques et normales destinées à se reproduire régulièrement ; dans le second rentrent les recettes et les dépenses accidentelles, imprévues ou momentanées.

BUDGET ORDINAIRE

Dépenses.

En adoptant la division généralement admise dans l'étude des dépenses d'un budget, le budget d'une Université comprend :

1° Dépenses de la dette ;

2° Dépenses de personnel ;

3° Dépenses de matériel ;

4° Dépenses mixtes (c'est-à-dire pouvant rentrer suivant les cas dans l'une des trois catégories précédentes).

1° *Dépenses de la dette.* — On peut ranger sous cette rubrique toutes les dépenses relatives au service des emprunts, c'est-à-dire les *annuités* (intérêt et amortissement) et les *sommes* nécessaires, au cours de l'exercice, au remboursement des obligations et au paiement des intérêts concernant les emprunts effectués par voie de souscription publique (Les emprunts, à cause des opérations spéciales auxquelles ils donnent lieu, feront l'objet d'une étude particulière à la fin de ce chapitre, aux « recettes extraordinaires ».)

2° *Dépenses de personnel.* — Ces dépenses ne s'appliquent qu'au personnel dont les traitements, indemnités ou salaires sont imputés sur les ressour-

ces propres des Universités autres que les revenus de dons et legs et les subventions à affectation spéciale ; elles sont donc absolument indépendantes des sommes payées directement par l'Etat au même titre. Les crédits s'appliqueront aux chaires, cours, conférences, emplois d'agrégés, chefs de travaux, bibliothécaires et garçons. On peut encore mentionner ici, quoique le décret du 22 juillet 1897 les mette à part, *la rétribution de l'agent comptable* et les *bourses* attribuées par l'Université sur ses fonds propres mais non pas celles qui proviennent de fondations ou de subventions particulières.

Parmi ces dépenses, seules les sommes payées à titre de traitement fixe ou éventuel, de préciput, de supplément de traitement, de remises proportionnelles, de salaires annuels ou constituant à tout autre titre un émolument personnel sont soumises conformément à la loi du 9 juin 1853 aux retenues pour le service des pensions civiles (retenue permanente de 5 o/o, retenue du premier douzième de traitement ou d'augmentation, retenue pour congé, absence ou mesure disciplinaire, article 58 du règlement du 29 décembre 1897).

3° *Dépenses de matériel.* — Ces dépenses constituent la mise en œuvre même, le fonctionnement effectif des services de l'Université. Elles concernent :

a) Les impositions relatives aux biens appartenant à l'Université. La personnalité des Universités dépen-

dant encore très étroitement de celle de l'Etat et se confondant presque avec elle, les biens de celles-ci sont dans la même situation que ceux de l'Etat : l'impôt foncier et l'impôt des portes et fenêtres n'est dû qu'autant que l'immeuble qui en fait l'objet n'est pas productif de revenus, ni affecté à un service public, c'est aussi pour la même raison que ces biens sont exemptés de la taxe des biens de mainmorte.

b) Les dépenses de la bibliothèque universitaire. La bibliothèque universitaire a été, dès l'origine, le premier des services communs ; elle comprend l'ensemble des bibliothèques, des Facultés ou Ecoles d'enseignement supérieur. Chaque année, le budget de l'Université doit consacrer à ce service, à l'entretien et à l'achat de livres, indépendamment de toutes subventions, des sommes au moins égales aux droits de bibliothèque perçus sur les étudiants. De cette manière le montant des droits sera un minimum de ressources, alors qu'avant la loi du 10 juillet 1896 il constituait un maximum qui n'était même pas atteint. Les traitements et indemnités permanentes du personnel de la bibliothèque sont compris à l'article du budget relatif aux dépenses de l'ensemble du personnel (art. 3), les salaires à la journée et les indemnités temporaires sont seuls imputables au titre de la bibliothèque universitaire (1).

1. Les crédits affectés par le budget de l'Université à la bibliothèque sont donc diminués de sommes égales aux traitements et indemnités permanentes.

Les bibliothèques existant déjà longtemps même avant la création des Universités, on a pu se demander si les livres et collections n'avaient pas cessé d'appartenir à l'Etat pour devenir la propriété des universités (1). M. Gautier fait très justement remarquer que les Universités ne sont pas des Etats dans l'Etat et que leur personnalité n'est pas encore suffisamment distincte de celle de l'Etat pour enlever aux bibliothèques les caractères de domanialité nationale. On peut donc répondre que l'Université ne fait qu'assurer l'achat et l'entretien des livres qui continuent d'appartenir à l'Etat.

c) Les dépenses des services communs à plusieurs Facultés. Ce sont ces services qui ont donné naissance aux Universités. Le décret du 28 décembre 1885 avait d'abord énuméré les services communs (bibliothèque, collections, chauffage, entretien des bâtiments, etc.) ; cette énumération était, suivant les cas, ou trop large ou trop étroite, les services qu'elle désignait étant essentiellement variables ; aussi les décrets du 9 août 1893 et du 21 juillet 1897 ont-ils décidé qu'il n'y aurait de services communs que ceux qui seraient déclarés tels par le ministre de l'Instruction publique après avis du Conseil de l'Université. Il est donc possible de créer ces services d'après les

---

1. Jean Gautier : *Nos bibliothèques publiques. Leur situation légale*. Larose, 1902.

besoins particuliers d'une Université déterminée, au moment et dans la mesure où ils sont nécessàires. L'Université est chargée de les assurer.

d) L'entretien des bâtiments et du mobilier de l'Université. Ces dépenses n'existent que dans la mesure où ces bâtiments ou ce mobilier ont une utilité commune ; les autres dépenses de même nature restent exclusivement à la charge des facultés et sont contenues dans le budget spécial de chacune d'elles.

e) Les allocations aux Facultés. Ces allocations ont plusieurs objets ; certaines d'entre elles sont relatives à des services correspondant à des droits spéciaux perçus sur les étudiants ; dans ce cas l'Université est obligée d'affecter à ces services des crédits aux moins égaux au montant des droits prévus pour l'année financière, c'est la conséquence logique de la spécialité de ces droits. Tel est le cas des allocations aux Facultés pour les *travaux pratiques règlementaires* des étudiants et pour les *laboratoires de recherches et de sciences appliquées* (Ecoles supérieures de Pharmacie). D'autres allocations ne correspondent à aucun droit ; le budget de l'Université fixe alors un chiffre correspondant aux besoins probables du service : il en est ainsi des *allocations aux Facultés pour collections* et les instructions du ministère de l'Instruction publique disposent, à propos de ce service, que des allocations *pourront* être consenties, sans marquer une obligation.

Les allocations pour travaux pratiques et laboratoires, ainsi que les subventions qui pourront être attribuées par l'Etat pour les mêmes objets (il faut remarquer que les subventions pour travaux pratiques ont été supprimées en 1896 pour diminuer les dépenses de l'Etat et n'ont pas été rétablies depuis) sont appliquées aux frais matériels de ces travaux pratiques et laboratoires. Les excédents peuvent être employés : 1° en rémunérations de chefs de travaux, de préparateurs et de garçons ; 2° en indemnités aux maîtres qui, en dehors de leur service réglementaire, ont dirigé des travaux pratiques ou un laboratoire (art. 13, décret du 21 juillet 1897).

f) Les impressions et frais de bureau. Les dépenses d'imprimés, de papeterie et de matériel courant rentrent sous cette rubrique, à condition d'être exclusivement à la charge de l'Université.

g) Les frais des publications de l'Université. Ces dépenses peuvent résulter de l'impression d'ouvrages, de brochures, de revues ou de journaux effectués pour le compte de l'Université ; elles sont assurées soit par le produit même des publications, soit par des subventions de l'Etat.

4° *Dépenses mixtes.* — Ces dépenses peuvent différer les unes des autres par leurs causes et par leur nature, ce qui leur permet de rentrer suivant les cas dans l'une des trois catégories que nous venons d'étudier. Il faut citer :

a) L'emploi des dons et legs à affectation spéciale : cet emploi qui peut concerner soit des traitements, indemnités ou salaires, soit des bourses, soit des subventions ou des fondations, soit enfin des charges diverses qui constituent une sorte de dette ordinaire, s'applique, on le voit, suivant les cas, à l'une ou à l'autre des diverses dépenses du budget sans distinction. Il en est de même pour :

b) Les dépenses des œuvres créées par le conseil de l'Université dans l'intérêt des étudiants ; la création d'une chaire, d'un cours ou d'un avantage matériel quelconque peut constituer l'une de ces dépenses.

c) Toutes les dépenses annuelles et permanentes. On range ici les dépenses qu'il est impossible de prévoir et de citer d'une manière générale, mais qui rentrent dans la définition des dépenses ordinaires.

Recettes

Comme les dépenses, les recettes sont de quatre sortes :

1° Recettes propres ;

2° Droits ;

3° Subventions ou allocations ;

4° Toutes autres recettes annuelles et permanentes.

1° *Recettes propres.* — On doit ranger dans cette catégorie toutes les recettes qui ne proviennent ni de l'Etat, ni d'établissements publics ou d'utilité

publique, ni de particuliers, c'est-à-dire les revenus domaniaux de toute nature, et le produit des travaux de l'Université.

a) Comme revenus domaniaux, l'Université perçoit les *arrérages des dons et legs*, *les rentes sur l'Etat ; les loyers des bâtiments ou fermages des biens ; les intérêts des fonds placés en compte courant au Trésor.*

b) Comme travaux, les Universités peuvent effectuer dans les laboratoires des Facultés ou Ecoles, pour le compte des particuliers, certaines opérations autorisées par le ministre de l'Instruction publique. La loi de finances du 25 février 1901 autorise les Universités à faire état dans leur budget au titre des recettes ordinaires des ressources provenant de ces opérations.

Les publications de l'Université constituent également et au premier chef des ressources propres ; leur produit sert avant tout, comme on l'a vu, à assurer, concurremment avec des subventions de l'Etat, les frais correspondants.

2° *Droits.* — L'Université perçoit les droits d'études, d'inscription, de bibliothèque et de travaux pratiques que lui a attribués la loi du 10 juillet 1896.

Elle perçoit également, d'après la loi du 30 mai 1899 (art. 23) des droits d'études et d'examen en vue de titres scientifiques institués par elle. Ces droits ou rétributions sont complètement distincts et indé-

pendants des précédents, car ils ne s'appliquent qu'à des études et à des titres d'Université ; ils sont fixés par le Conseil de l'Université et approuvés par le ministre de l'Instruction publique.

Les droits de la loi de 1896 rentrent à l'article 5 du budget, ceux de la loi de 1899 font l'objet d'un article 5 *bis* (Produits des consignations pour titres d'Université). Nous n'insisterons pas davantage sur ces derniers, car ils peuvent varier d'une Université à l'autre et cette variété même empêche une étude générale ; ils sont, du reste, le plus souvent calqués comme dénominations et comme tarifs sur les droits perçus antérieurement à 1896 pour le compte de l'Etat ; il nous suffira donc d'étudier ceux-ci.

Le tarif des droits est établi par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique, après avis du Conseil supérieur de l'Instruction publique (loi du 27 février 1880). Le décret actuellement en vigueur est celui du 31 juillet 1897 (1).

---

1. *Historique des droits universitaires.* — Les droits apparaissent pour la première fois dans la loi du 19 vendémiaire an XI, mais pour la médecine seulement ; la même année on crée des droits pour la pharmacie et en l'an XII pour le droit. Ces droits sont perçus alors pour le compte des Facultés ou Ecoles.

Un décret du 17 mars 1808 crée des droits pour la théologie, les lettres et les sciences.

Mais ces droits ne sont pas encore nettement définis ; le

Droit d'immatriculation. — La loi du 10 juillet 1896 n'a pas voulu qu'il y eût deux catégories d'étudiants : ceux qui payent et ceux qui ne payent pas ; tout étudiant paye donc soit les droits d'inscription, soit le droit d'immatriculation, mais ce der-

---

décret du 17 février 1809 fait pour la première fois la distinction en droits d'inscription, d'examen et de diplôme.

En 1826, l'Université de France étant organisée, le règlement du 11 novembre transporte les recettes à l'Université qui se substitue aux Facultés à cet égard. Ce règlement donne une nouvelle nomenclature des droits : droits d'inscription, d'examen, de diplôme ou de certificat d'aptitude, droit de sceau remplaçant un droit de ratification de diplôme qui avait été créé en 1809 ; droit de visa pour les titres d'officier de santé et de pharmacien.

La loi du 24 mai 1834 ayant supprimé le budget de l'Université, les rétributions passent au budget de l'Etat.

Un règlement du 27 novembre de la même année donne une nomenclature nouvelle ; le droit de sceau est supprimé ; quant aux autres droits ils sont maintenus et l'on y ajoute, pour les Facultés de Droit, un droit de certificat d'aptitude perçu indépendamment du droit de diplôme.

Le décret du 22 août 1854 maintient les droits précédents et y ajoute un droit d'immatriculation limité aux Facultés de sciences et aux candidats au certificat de capacité des sciences appliquées.

Le droit de bibliothèque apparaît seulement dans la loi de finances du 29 décembre 1873. En même temps les droits facultatifs perçus pour les travaux pratiques des étudiants en pharmacie et en médecine deviennent obligatoires.

La loi du 18 mars 1880 en donnant la liberté à l'enseignement supérieur supprime les droits d'inscription qui sont rétablis par la loi du 26 février 1887.

En 1892, des droits spéciaux sont créés pour les chirurgiens-

nier droit n'est jamais une taxe de superposition et les étudiants assujettis au droit d'inscription (qu'ils payent celui-ci ou qu'ils soient dispensés de le payer en vertu des lois ou règlements) ne le doivent pas. Le droit d'immatriculation a été introduit par la loi du 22 août 1854 pour les candidats au certificat de capacité des sciences; appliquées dans les Facultés des sciences, la loi de 1896 s'est bornée à la généraliser. Il rentre dans les droits d'études dont parle cette loi.

Le droit est uniformément de 20 francs pour toutes les Facultés et Ecoles et Universités. Il est annuel et doit être acquitté en un seul versement. N'a pas à

---

dentistes et en 1893 pour le certificat d'études physiques, chimiques et naturelles exigé des étudiants en médecine.

On arrive ainsi en 1896 où le partage est opéré entre l'Etat et les Universités.

Les droits, créés peu à peu, ont donc été perçus tout d'abord pour le compte des Facultés, puis pour celui de l'Université et enfin au profit du Trésor ; actuellement, par une sorte de retour en arrière, ils sont recouvrés en partie pour l'Etat, en partie pour les Universités régionales.

A l'origine, une loi est nécessaire pour établir les droits et autoriser leur perception, mais dès 1808 cette règle s'atténue, d'une manière latente d'abord, puis d'une manière officielle, et la loi du 14 juin 1854 établit que la loi seule peut établir les droits, mais qu'un règlement suffit à les déterminer et à établir leur tarif ; la loi du 27 février 1880 a simplement ajouté que le règlement devra être préalablement soumis à l'avis du Conseil supérieur de l'Instruction publique. Cette doctrine est encore en vigueur.

le payer une seconde fois l'étudiant qui, régulièrement immatriculé ou inscrit dans une Faculté ou Ecole, se fait immatriculer pendant l'année scolaire dans une autre Faculté ou Ecole de la même Université (art. 13 du décret du 21 juillet 1897 sur le régime scolaire des Universités).

Droit de bibliothèque. — Le droit de bibliothèque est un droit à affectation spéciale, il est dû par tout étudiant soumis soit à l'inscription, soit à l'immatriculation seulement. Il est unique pour chaque année scolaire et ne peut se répéter en cas d'immatriculations multiples. En principe il doit être acquitté en un seul versement en même temps que le droit d'immatriculation, mais les étudiants soumis au droit d'inscription continuent à le payer par trimestre et par quart. Le droit de bibliothèque est uniformément de 10 francs.

Droit d'inscription. — Le droit d'inscription est perçu sur les étudiants inscrits dans une Faculté ou Ecole en vûe d'un titre au diplôme déterminé ; il est payable par trimestre à raison de 30 francs, ce tarif est fixe pour tous les grades et pour toutes les Facultés ou Ecoles d'Enseignement supérieur.

Droit de travaux pratiques. — Ce droit est exigé de tous les étudiants soumis à des travaux pratiques en vue d'un grade déterminé, il est payable par trimestre comme le droit d'inscription.

Au lieu d'être uniforme comme les droits précé-

dents, le droit de travaux pratiques est variable suivant les Facultés ou Ecoles, et les conseils de celle-ci ont même, dans certains cas, la liberté de le fixer à une certaine somme entre le maximum et le minimum déterminé d'avance par le décret.

Dans les Facultés de médecine le droit est uniformément de 15 francs par trimestre pour les quatre années de scolarité. Dans les Ecoles supérieures de pharmacie il est de 25 francs par trimestre.

Dans les Facultés des sciences, il faut distinguer : 1° Pour le certificat d'études physiques, chimiques et naturelles, le droit est de 22 fr. 50 par trimestre; 2° Pour les certificats d'études supérieures (licence) il varie entre 10 francs et 25 francs par trimestre suivant décision du conseil de la Faculté.

Les étudiants soumis seulement à l'immatriculation et ceux dont la scolarité est terminée ou interrompue doivent, s'ils veulent participer aux travaux pratiques, acquitter intégralement les mêmes droits que les étudiants en cours de scolarité.

Le droit de travaux pratiques est, comme le droit de bibliothèque et comme le droit de laboratoire qu'on rencontrera plus loin, un droit spécial avec affectation précise et intégrale. Il faut ajouter que, depuis 1896, l'Etat ne vient plus le compléter par des subventions.

Droit de laboratoire. — Ce droit est acquitté par les étudiants admis dans les laboratoires de recher-

ches et de sciences appliquées. Il varie suivant décision du conseil de la Faculté des sciences ou de l'Ecole supérieure de pharmacie entre 50 et 200 francs par trimestre pour les étudiants ès sciences, et entre 50 francs et 150 francs par trimestre pour les étudiants en pharmacie.

Dispenses de droits.— Les droits perçus depuis 1896 au profit des Universités restent soumis aux dispenses obligatoires auxquelles ils étaient déjà soumis par les lois, ordonnances ou décrets en vigueur. Les conseils des Universités peuvent, en outre, par décision soumise à l'approbation du ministre de l'Instruction publique, accorder, conformément au décret du 21 juillet 1897 des dispenses facultatives de droits. Le décret du 21 juillet 1897 sur le régime scolaire des Universités prévoit le cas où des étudiants en cours de scolarité seraient autorisés, pour une durée déterminée, à fréquenter une Université étrangère ; ce séjour autorisé est une cause nouvelle de dispense des droits d'études, d'inscription, de travaux pratiques et de bibliothèque correspondant à la partie de la scolarité passée hors de France.

Droits perçus au profit du Trésor. — Le Trésor continue de percevoir à son profit les droits d'examen, de certificat d'aptitude, de diplôme, de visa, de dispense ou d'équivalence de grades établis par l'Etat et de duplicata de diplômes délivrés par le ministre. Nous n'étudierons pas ces droits qui débor-

dent notre sujet, il convient cependant, et c'est dans ce but que nous abordons la question, de signaler une particularité : La dispense ou l'équivalence des grades établis par l'Etat consiste soit à délivrer un titre ou un diplôme sans examen préalable, soit à attribuer à un titre ou diplôme étranger ou colonial les mêmes droits et prérogatives qu'au titre français correspondant auquel on l'assimile officiellement. Dans l'un et l'autre cas on fait acquitter au requérant l'universalité des droits qu'il aurait eu à acquitter s'il avait fait les études nécessaires en vue d'obtenir régulièrement le grade dont on lui donne dispense ou équivalence. Or, parmi ces droits, les uns reviennent à l'Université, les autres au Trésor ; l'ensemble du droit de dispense ou d'équivalence est cependant intégralement perçu par l'Etat, c'est ce qui constitue une anomalie. Celle-ci se justifierait par le fait que le postulant n'ayant en rien usé des services de l'Université, ne lui doit aucune rémunération ; mais si l'argument justifie la non-attribution au budget universitaire des sommes auquel il a ordinairement droit, il ne justifie nullement la perception de ces sommes pour le compte du budget général qui les recouvre sans titres réels.

En l'espèce, il serait plus logique d'attribuer, dans le droit de dispense ou d'équivalence, à l'Université, la part relative aux droits d'immatriculation, d'inscription, de bibliothèque, de travaux pratiques ou

de laboratoire, cela serait conforme à l'esprit de la loi de 1896. Mais au moment du vote de cette loi, et rien dans les discussions ne révèle le contraire, il est probable que la distinction est passée inaperçue : les Universités ont reçu les droits qu'elles recouvrent aujourd'hui, l'Etat a conservé l'excédent global.

3° *Subventions et allocations* : — Les subventions émanent de l'Etat et des établissements publics ou d'utilité publique ; les allocations émanent des Facultés ou Ecoles qui composent l'Université. En 1889 au moment de l'apparition du budget des Facultés, l'Etat a cessé de payer directement les dépenses de matériel des établissements d'enseignement supérieur et n'a plus contribué à ces dépenses qu'au moyen de ses subventions. Celles-ci ont été maintenues, avec leur affectation spéciale après la loi de 1896, mais les travaux pratiques des étudiants, dans un but d'économie, n'en font plus l'objet ; il est juste de remarquer cependant qu'ils bénéficieraient de nouveau des subventions de l'Etat si leur situation l'exigeait.

Les départements, communes et autres établissements publics ou d'utilité publique ont été autorisés dès 1885 à accorder des subventions aux Facultés ; ces subventions ont été étendues plus tard aux Corps de Facultés d'abord, aux Universités ensuite. Les particuliers jouissent de la même latitude. Toutes ces subventions peuvent, du reste, avoir l'affec-

tation spéciale qu'il plaît à leur auteur de leur donner.

Les Facultés ou Ecoles contribuent enfin aux dépenses communes assurées par l'Université au moyen d'allocations inscrites au budget de celle-ci Ces allocations sont *consenties* par les établissements de l'Université, ce qui indique qu'elles ne sont pas, obligatoires; elles peuvent, en outre, être attribuées soit par une, soit par plusieurs Facultés ou Ecoles. Leur affectation est spéciale aux services déterminés exécutés par l'Université.

Toutes ces subventions ou allocations concernent exclusivement des dépenses ordinaires ; celles qui concernent les dépenses extraordinaires rentrent au budget de même nature.

4° *Autres recettes annuelles et permanentes.* — Toutes les recettes susceptibles de se renouveler aux exercices suivants et qui ne répondent pas aux caractères des recettes déjà étudiées figurent sous cete rubrique.

Budget extraordinaire.

DÉPENSES

Rentrent dans le budget extraordinaire toutes les dépenses temporaires ou accidentelles. Elles sont imputées soit sur les recettes extraordinaires, soit

sur l'excédent des recettes ordinaires ; ces dernières devant servir avant tout à payer les dépenses ordinaires (1).

Recettes

Les recettes du budget extraordinaire résultent de faits extraordinaires, comme elles, c'est-à-dire purement momentanés ou accidentels. Tels sont :

1° *Les dons et legs*. — Les dons et legs constituent l'une des plus importantes ressources des Universités ; c'est, du reste, pour les susciter, pour leur donner plus d'élan que les Facultés d'abord, puis

---

1. Rentrent dans les dépenses extraordinaires les acquisitions de rentes ou d'immeubles. Elles sont votées par le conseil de l'Université et approuvées par le ministre de l'Instruction publique. Les premières sont effectuées par le ministère d'un agent de change. Les secondes ont lieu par traité de gré à gré, par adjudication, ou par voie d'expropriation pour causes d'utilité publique, conformément à la loi du 3 mai 1841. Les actes qui les concernent sont passés par le recteur, par acte administratif ou notarié (art. 37 du règlement du 29 décembre 1897). Les immeubles devant entrer dans le patrimoine de l'établissement libre de charges, la purge des hypothèques est obligatoire; toutefois l'ordonnateur, sur délibération du conseil approuvée par le ministre de l'Instruction publique, peut se dispenser de remplir les formalités de la purge lorsque l'acquisition est faite de gré à gré et que le prix n'excède pas 500 francs (art. 36 du règlement).

les Corps de Facultés et enfin les Universités ont reçu la personnalité civile. Ces dons et legs sont des plus variés, effectués avec ou sans charge, en usufruit, en nue propriété ou en pleine propriété, et susceptibles de revêtir toutes les modalités qui affectent les libéralités en général. Ils ont cependant, dans la plupart des cas pour objet des créations de chaires ou d'enseignements nouveaux, de prix, de bourses et d'œuvres diverses dans l'intérêt de la science, des étudiants et de l'Université elle-même.

Avant 1901 toute libéralité par acte entre vifs ou testamentaire en faveur d'une Université ne pouvait être acceptée qu'en vertu d'un décret du président de la République rendu en Conseil d'Etat. La loi du 4 février 1901 établit maintenant une distinction : les dons et legs faits sans charge, condition ni affectation immobilière, et qui ne donnent pas lieu à réclamation des familles peuvent être acceptés ou refusés par les Universités sans l'autorisation de l'administration supérieure. La décision du Conseil de l'Université qui accepte ou refuse une libéralité est définitive si, dans le délai d'un mois, elle n'a pas été annulée pour excès de pouvoir ou pour violation d'une disposition légale ou réglementaire par arrêté du ministre de l'Instruction publique, après avis de la section permanente du Conseil supérieur de l'Instruction publique. Dans le cas où il y a charge, condition, affectation immobilière ou réclamation

des familles, un décret en Conseil d'Etat est nécessaire. Dans tous les cas, à titre conservatoire, le recteur peut toujours accepter provisoirement en vertu de la délibération du Conseil ; la décision ultérieure prend date du jour de cette acceptation provisoire.

Les Universités, malgré leur capacité civile, sont encore rattachées aux autres services de l'Etat par des liens trop étroits pour qu'il soit possible de les assimiler à des établissements publics ordinaires. Une décision du 2 avril 1895 concertée entre le ministre des Finances et le ministre de l'Instruction publique (décision prise en faveur des Corps de Facultés mais applicable aux Universités créées postérieurement) accorde donc aux Universités, comme aux Lycées, pour tous les actes de leur vie civile, les immunités réservées à l'Etat et aux établissements qui en dépendent, et les affranchit spécialement du paiement des droits de mutation sur les libéralités qu'elles recueillent par donation ou testament (loi du 22 frimaire, an VII, art. 70, § 2, 1°).

2° *Les emprunts.* — Comme les autres établissements publics les Universités peuvent avoir recours à l'emprunt dans les circonstances exceptionnelles.

Les emprunts sont délibérés et votés par le Conseil de l'Université et approuvés par le ministre de l'Instruction publique.

Trois procédés d'émission peuvent être employés :

1° l'adjudication; 2° les traités de gré à gré; 3° la souscription publique.

Les deux premiers procédés constituent un forfait; l'adjudication ou le contractant, quand il s'agit de contrat de gré à gré (maison de banque ou société de crédit), souscrit l'ensemble de l'emprunt aux conditions du cahier des charges ou du contrat, et se trouve substitué alors à l'Université dans les risques qui peuvent être encourus. Dans la souscription publique l'Université traitant directement avec le public reste exposée à toutes les éventualités.

Les adjudications sont passées dans les formes prescrites par le décret du 18 novembre 1882 (voir plus loin, dans l'exécution du budget : marchés de travaux, fournitures et transports). Le cahier des charges est dressé par le recteur et soumis au Conseil de l'Université : il détermine l'importance des garanties à produire par les soumissionnaires, le mode et la durée de l'amortissement.

Les traités de gré à gré sont passés par le recteur et mentionnent, comme le cahier des charges, les conditions et les garanties de l'opération qui lieront les deux parties contractantes. Ce procédé est le plus généralement employé; les Universités traitent dans la plupart des cas avec le Crédit foncier de France.

Les emprunts réalisés par voie de souscription publique sont régis par les dispositions du règlement du 23 juin 1879 sur la comptabilité des emprunts des

départements, des communes et des établissements publics. Ils font l'objet d'obligations (nominatives, mixtes ou au porteur) émises directement par l'Université dont l'agent comptable reçoit les souscriptions et les versements.

Quel que soit, du reste, le mode de réalisation adopté, les emprunts ne sont jamais perpétuels, et leur amortissement doit être toujours terminé dans un délai plus ou moins long.

3° *Le prix des biens aliénés.* — Les aliénations d'immeubles sont délibérées et votées, comme les emprunts, par le Conseil de l'Université, et soumises à l'approbation du ministre de l'Instruction publique. Elles sont ensuite faites par le recteur soit aux enchères publiques, soit par traité de gré à gré ; les actes qui les constatent sont ou des actes administratifs ou des actes notariés.

Les rentes sont aliénées par les soins d'un agent de change.

Quant aux aliénations d'objets mobiliers ou de collection, elles ont lieu à la diligence de l'ordonnateur et, sauf dans les cas exceptionnels, par voie d'adjudication ou de marché de gré à gré (art. 28 du règlement du 29 décembre 1897).

4° *Les subventions de l'Etat, des départements, des communes, des établissements publics ou d'utilité publique et des particuliers pour des dépenses extraordinaires.* — Ces subventions sont exceptionnelles

comme les dépenses qui leur ont donné lieu ; elles n'ont qu'une importance et une durée correspondantes.

5° *Toutes les recettes accidentelles.* — Toutes les ressources exceptionnelles qui ne répondent pas aux caractères des recettes extraordinaires étudiées dans les quatre paragraphes précédents figurent à cette place au budget de l'Université ; elles peuvent être aussi variables que les circonstances mêmes qui viennent à leur donner naissance.

CHAPITRE II

Préparation et vote du budget.

---

§ 1. — *Préparation*

Le budget est préparé par le recteur, président du Conseil de l'Université.

Les résultats constatés du pénultième exercice servent, suivant la règle généralement suivie, de base aux évaluations. Mais, par exception, en ce qui concerne les droits perçus au profit des Universités, l'évaluation est, pour ainsi dire directe : au moment de la préparation du budget, en effet (première quinzaine de novembre), les rentrées sont faites et les premières inscriptions ont été prises ; il est donc possible de déterminer avec une approximation suffisante, les produits à provenir des étudiants (Instruction du ministre de l'Instruction publique aux recteurs, 28 janvier 1898). Ce procédé offre, de

plus, l'avantage sur celui de la pénultième année, d'empêcher par avance les moins-values pouvant résulter du fléchissement brusque du nombre des étudiants qui peut résulter à la rentrée des causes les plus diverses et qui entraînerait un déficit au budget sur les prévisions de la pénultième année.

Le projet doit rappeler les prévisions de recettes et de dépenses de l'exercice précédent. Il est rédigé par articles dont chacun ne contient que des services corrélatifs et de même nature ; les services du personnel doivent être présentés d'une manière distincte et séparée. Le montant brut des produits doit enfin être porté en recettes, et les frais de perception et de régie ainsi que tous les autres frais accessoires figurent en dépenses. Ces règles générales de la comptabilité publique sont énumérées par l'article 19 du règlement du 29 décembre 1897.

Les services communs formant un tout (bibliothèque universitaire, section d'études, institut, laboratoire) doivent faire l'objet de *budgets particuliers* ou états détaillés des crédits ouverts aux diverses parties de ces services. Ces états détaillés ne sont pas des budgets distincts, mais constituent de simples développements des crédits correspondants du budget général : ils permettent de se rendre compte exactement des ressources de chaque service commun et de contrôler si les ressources à affectation intégrale, telles que les droits de bibliothèque, par exemple,

ont été affectées en totalité au service qui doit en bénéficier. Chaque budget particulier est soumis au Conseil de l'Université en même temps que le budget général à l'appui duquel il est fourni ; il est préparé par le fonctionnaire préposé à l'exécution du service commun qui en fait l'objet (bibliothécaire, directeur d'institut, etc.).

Les deux catégories de recettes et les deux catégories de dépenses sont alors résumées en un seul total de recettes et en un seul total de dépenses, puis le budget est présenté par le recteur au conseil de l'Université dans la deuxième quinzaine du mois de novembre (Décret du 22 juillet 1897, art. 6).

§ 2. — *Vote.*

Aux termes des articles 5 et 6 du décret du 22 juillet 1897, le budget est voté par le Conseil de l'Université sur la proposition de son président et approuvé par le Ministre de l'Instruction publique. Or, d'après le décret du 21 juillet 1897 relatif aux attributions du Conseil, le budget rentre parmi les matières sur lesquelles le Conseil donne un simple avis. On pourrait donc renverser la proposition et dire que le budget est arrêté par le ministre de l'Instruction publique sur avis du Conseil de l'Université, le ministre n'étant, du reste, nullement lié par cet avis qu'il est

forcé de prendre mais non pas de suivre. Cette particularité montre bien par quels liens étroits l'Université reste encore rattachée à l'Etat.

Présenté dans la première quinzaine de novembre, le budget doit être transmis au ministre de l'Instruction publique dans la quinzaine suivante. Le délai accordé au Conseil de l'Université pour la délibération et pour le vote peut donc varier entre quinze jours et un mois.

Les formalités de l'article 19 du règlement du 29 décembre 1897, signalées au paragraphe précédent au sujet de la préparation, sont encore applicables ici, par exemple le vote par article.

Toute modification du budget est soumise aux mêmes formalités que le budget lui-même. Il en est ainsi notamment pour les virements de crédits d'article à article (art. 22 du règlement du 29 décembre 1897), mais ces virements ne peuvent avoir lieu du budget ordinaire au budget extraordinaire ni réciproquement ; ces budgets devant être et rester distincts l'un de l'autre autant par la nature des dépenses qu'ils renferment que par celle des ressources affectées au paiement de ces dépenses. Les virements ne doivent pas, non plus, modifier l'emploi des ressources à affectation spéciale (fondations, dons et legs, droits de bibliothèque ou de travaux pratiques) ; cela est naturel car l'affectation spéciale résulte parfois d'une loi ou d'un décret et le virement

résultant d'un simple arrêté ministériel risquerait alors de porter atteinte à une mesure plus grave que lui.

L'excédent des recettes ordinaires peut cependant, avec l'autorisation du ministre de l'Instruction publique, être affecté à des dépenses extraordinaires. Cette faculté résulte du fait que certaines dépenses extraordinaires sont précisément effectuées pour faire emploi d'un excédent de recettes ordinaires.

Budget additionnel. — Au mois de mai, en cours d'exercice, un budget additionnel est voté dans les mêmes formes que le budget primitif. Il comprend l'excédent de recettes de l'exercice précédent (clos le 30 avril), les restes à recouvrer et les restes à payer du même exercice, et, d'autre part, les recettes et les dépenses non prévues ou réservées au budget primitif de l'exercice en cours. Les éléments sont fournis par les résultats révélés dans les écritures du comptable et de l'ordonnateur, par les états de restes dressés au 30 avril et par les événements survenus depuis le vote du budget primitif. C'est par le moyen du budget additionnel que se fait le passage d'un exercice à un autre et que les prévisions sont mises au courant des nécessités présentes.

Indépendamment de ce qui précède, les crédits reconnus nécessaires en cours d'exercice sont votés et approuvés dans la même forme (art. 5, décret

du 22 juillet 1897). Aucun crédit supplémentaire ou extraordinaire ne peut donc être ouvert sans une décision du ministre de l'Instruction publique et cela s'applique, non seulement aux ressources permanentes, mais à toutes les autres : ainsi, une fois le budget arrêté, si une libéralité est faite, une décision ministérielle doit rattacher la recette et la dépense aux articles prévus à cet effet au budget ordinaire et au budget extraordinaire (Instruction du ministère de l'Instruction publique, 28 janvier 1898).

L'arrêté ministériel est, dans tous les cas, le terme de la période préparatoire du budget ou de ses modifications subséquentes ; lorsqu'il a été rendu, la période d'exécution commence.

CHAPITRE III

Exécution du budget.

SECTION I. — *Agents d'exécution.*

Conformément aux règles générales de la comptabilité publique, l'exécution du budget des Universités est confiée à deux catégories d'agents : l'ordonnateur et le comptable, dont les fonctions sont distinctes et incompatibles.

L'ordonnateur. — Le président du Conseil de l'Université (le recteur) est ordonnateur des dépenses. En cas d'absence ou d'empêchement, il est suppléé par le vice-président (art. 8 du décret du 22 juillet 1897). Le terme « ordonnateur » est ici insuffisant, car le recteur préside aux recettes aussi bien qu'aux dépenses ; il serait plus exact de dire qu'il est « administrateur », car il administre l'ensemble des opérations budgétaires de l'Université et ordonne spécia-

lement les dépenses : il rédige aussi bien les titres de perception (recettes) que les mandats (dépenses), et il est tenu de rendre compte de l'universalité de ses actes d'administration. Le rôle d'administrateur rentre du reste dans la généralité des attributions du recteur en tant qu'agent de l'Université, personne morale.

Les secrétaires des Facultés ne participent en rien aux attributious du recteur : ils rédigent seulement les bulletins de versement qui constituent de simples documents, des constatations, qui n'ont aucune force exécutoire et ne sont jamais considérés comme titres de perception.

Le comptable. — L'article 11 du décret du 21 juillet 1897 dispose que les fonctions de comptable de l'Université sont remplies par un agent désigné par le ministre des Finances. L'article 10 du même décret avait préalablement décidé que les recettes et les dépenses s'effectuent par un comptable chargé seul et sous sa responsabilité de faire toutes les diligences pour assurer la rentrée des revenus et créances, ainsi que d'acquitter les dépenses mandatées par le président du Conseil de l'Université jusqu'à concurrence des crédits régulièrement ouverts.

Ce comptable (art. 12) est soumis aux mêmes obligations que les comptables de deniers publics en général et que les comptables des communes en particulier : ces obligations ont trait aux incompa-



tibilités de fonctions, aux garanties à fournir, aux conditions à remplir et à la responsabilité encourue.

L'agent comptable n'est autre que le percepteur ou le receveur des droits universitaires qui continuent d'être chargés de percevoir, tant au profit de l'Etat qu'au profit des Universités, les droits établis.

A Paris, il existe un receveur spécial institué par décret du 25 juillet 1882 et chargé de percevoir tous les droits universitaires pour tous les degrés d'enseignement.

Dans les départements, le percepteur de la ville ou l'un d'eux lorsqu'il y en a plusieurs est chargé des fonctions de comptable de l'Université.

Le cautionnement, semblable à celui des receveurs des communes est fixé au double des rétributions payées pour l'exercice précédent. Celui des comptables d'établissements de nouvelle création est fixé au double du chiffre des rétributions prévues au premier budget.

La rétribution de l'agent comptable varie d'après le montant des recettes et des dépenses de l'Université. Elle est calculée d'après le tarif suivant :

1° Sur les recettes provenant des droits d'études, d'inscription, de bibliothèque et de travaux pratiques ; à Paris : 1 fr. 25 0/0 des recouvrements effectués, dans les départements : 1 fr. 0/0.

2° Sur les dépenses : à Paris : 0 fr. 50 0/0 sur le

montant des paiements effectués ; dans les départements et à Alger, 1 franc 0/0 sur les premiers 25.000 francs, et 0 fr. 50 0/0 sur le surplus.

Mais aucune rétribution n'est due pour les allocations inscrites en dépense au budget des Universités au profit des Facultés ou Ecoles; le comptable touche en effet, directement de ces Facultés ou Ecoles des sommes relatives à ces mêmes allocations et l'on a voulu éviter les doubles emplois (art. 59 du règlement du 29 décembre 1897).

Au point de vue comptable le receveur des droits universitaires est placé, à Paris, sous le contrôle du receveur central de la Seine ; dans les départements le percepteur chargé de ces fonctions est placé sous le contrôle du receveur particulier des finances ou du trésorier-payeur général.

Les gestions occultes sont soumises au droit commun et passibles de l'article 258 du Code pénal qui punit ceux qui se seraient immiscés sans titre dans des fonctions publiques.

Rôle respectif de l'ordonnateur et du comptable dans l'exécution du budget. — L'ordonnateur prépare les paiements et les recouvrements, le comptable les effectue. Toutes les opérations préliminaires appartiennent donc à l'ordonnateur et c'est au vu du titre rédigé par celui-ci que le comptable peut encaisser ou payer.

Au début de l'exercice (1er janvier) l'ordonnateur

transmet au comptable par l'intermédiaire du receveur particulier des finances dans les départements, et du receveur central de la Seine à Paris, les titres de recettes, les budgets et les autorisations spéciales (art. 26 du règlement du 29 décembre 1897) ; dès ce moment le comptable peut commencer ses opérations et les poursuivre pendant tout le cours de l'exercice au fur et à mesure que les titres lui parviennent.

SECTION II. — *Les Recettes.*

Du jour où elles ont pris naissance jusqu'à celui où elles seront recouvrées, les recettes donnent lieu à une série d'opérations dont la dernière seule rentre dans les attributions du comptable, alors que toutes les autres sont confiées à l'ordonnateur. Ce sont :

1° L'établissement de la recette ;

2° La liquidation ;

3° La rédaction du titre de perception ;

4° Le recouvrement ;

Etablissement de la recette. — On désigne par ce mot le fait ou l'ensemble de faits qui donnent naissance à une recette, c'est-à-dire la cause même de cette recette. En suivant l'énumération donnée plus haut à propos de la contexture du budget, les recettes résultent des dons et legs, des achats de rentes,

des baux, loyers et fermages pour les revenus domaniaux, des actes de scolarité pour les droits. Pour les subventions et allocations elles sont occasionnées par la décision qui accorde l'allocation ou la subvention ou par la décision qui les accepte. Enfin pour toutes les autres ressources tant ordinaires qu'extraordinaires, elles proviennent des actes, faits ou décisions qui ont pu les créer.

Liquidation. — Il appartient au recteur, en tant qu'administrateur, de liquider, c'est-à-dire de calculer et de déterminer le montant exact de la recette. Plusieurs éléments servent à cette détermination. Ce sont, en ce qui concerne les *revenus domaniaux*, les titres de propriété, les titres de rentes, les baux, les contrats, les jugements et tous les autres actes établissant les droits de l'Université ; grâce à ces documents, le recteur dresse « l'état des propriétés foncières, rentes et créances mobilières et des prix des baux et des arrérages des rentes à percevoir ». Cet état qui ne constitue pas un titre à perception, est adressé au comptable par la voie ordinaire, il indique le montant et l'époque des échéances.

Tous les trois mois les secrétaires des Facultés ou Ecoles rédigent des états des bulletins de versement par eux délivrés dans le courant du trimestre ; ces états adressés au recteur lui font connaître les *droits constatés* pendant la même période.

Les *subventions et allocations* font l'objet d'ordon-

nances et de mandats délivrés par l'Etat ou les établissements publics ou d'utilité publique au nom du comptable de l'Université. Ces mandats et ordonnances (1) constituent en ce qui concerne la recette qu'ils constatent un document de liquidation suffisant.

Pour *les recettes extraordinaires*, les décisions intervenues à ce sujet, les actes de donation, les testaments, les cahiers des charges et procès-verbaux d'adjudication (emprunts par adjudication) ; les contrats (emprunts de gré à gré); les résultats de la souscription (emprunts par voie d'adjudication publique); les actes de vente ou bordereaux d'agents de change; les ordonnances et mandats délivrés pour les subventions extraordinaires dans les mêmes formes que pour les subventions ordinaires suffisent à établir le montant des recettes à provenir des faits dont ils constatent l'accomplissement.

Possesseur de tous les éléments nécessaires, l'ordonnateur se trouve à même de rédiger le titre de perception.

Rédaction du titre de perception. — Toute recette, dispose l'article 38 du règlement du 29 décembre 1897, de quelque nature qu'elle soit, donne lieu à la délivrance d'un titre de perception.

1. L'Université ne possède que les extraits d'ordonnances, les originaux restant à Paris.

Chaque titre de perception est constitué par un arrêté de l'ordonnateur énonçant en toutes lettres le montant et l'imputation de la recette, et faisant connaître l'exercice et l'article du budget ordinaire ou extraordinaire auxquels cette recette appartient. Il constate les résultats de la liquidation et forme pour le comptable une autorisation de percevoir.

Les titres de perception, avec toutes les pièces justificatives (1) qui ont servi à les établir, sont adressés par l'ordonnateur au receveur des finances de l'arrondissement (à Paris, au receveur central de la Seine) qui les transmet au comptable. Le comptable à qui des titres de perception parviendraient par une autre voie que celle qui vient d'être indiquée, doit, en donnant avis au receveur des finances, les renvoyer aux fonctionnaires qui les leur auraient adressés (art. 39 du règlement précité).

Recouvrement. — Le comptable recouvre les produits aux échéances déterminées par les titres de perception ; le recouvrement précède cependant, parfois, le titre lui-même, c'est ce qui se produit pour

1. Ces pièces justificatives sont des états d'actif ou de produits, des extraits ou des copies des ordonnances ministérielles ou des délibérations accordant une subvention ou une allocation ; des copies des actes d'acquisition ou de donation et des testaments; des détails divers, et généralement toutes les pièces ou copies de pièces susceptibles de prouver et d'établir l'existence et le montant de la recette.

tous les revenus à échéances fixes ou périodiques (revenus domaniaux, droits); le comptable encaisse avant d'avoir reçu le titre, d'après l'état des propriétés de l'Université ou au vu des bulletins de versement délivrés aux étudiants pour chaque acte de scolarité par les secrétaires des Facultés ou Ecoles; le titre arrive postérieurement et vient régulariser l'opération.

Dans tous les cas le comptable émarge les recouvrements sur les titres eux-mêmes.

Il délivre, pour toutes les sommes versées à sa caisse, des quittances à souche indiquant la nature du produit encaissé et l'établissement au profit duquel l'encaissement est opéré. Ces quittances sont assujetties au droit de timbre de 0 fr. 25, sauf les exceptions prévues à l'article 20 de la loi du 23 août 1871 (quittances entre comptables de deniers publics).

Il est tenu un journal à souche par établissement (Université, Facultés, Ecoles); les droits recouvrés tant au profit de l'Etat qu'au profit de l'Université sont enregistrés sur celui de l'établissement correspondant dans des colonnes distinctes et par nature de droits. Les versements touchant les droits perçus pour le compte de l'Université sont portés en recette au compte budgétaire intéressé et constituent des ressources propres. Les recettes perçues pour le compte de l'Etat sont portées à un compte des services hors budget et le versement en est effectué à la

caisse du receveur particulier ou à la caisse centrale du Trésor public tous les dix jours.

Le comptable est tenu de faire, sous sa responsabilité personnelle, toutes les diligences nécessaires pour la recette et pour la perception des revenus et pour le recouvrement des legs et donations, et autres ressources affectées au service de l'établissement ; de faire contre les débiteurs en retard de payer, et à la requête du président du Conseil de l'Université, les exploits, significations, poursuites et commandements nécessaires ; d'avertir les administrations de l'échéance des baux ; d'empêcher les prescriptions ; de veiller à la conservation des domaines, droits, privilèges et hypothèques ; d'en requérir, à cet effet, l'inscription au bureau des hypothèques de tous les biens qui en sont susceptibles et de tenir registre des dites inscriptions et autres poursuites et diligences (art. 41 du règlement du 29 décembre 1897).

Lorsque le comptable est porteur d'un titre exécutoire, il peut employer contre les débiteurs en retard les moyens de poursuites ci-après :

Commandement par ministère d'huissier ;

Saisie-exécution des meubles en observant les formalités prescrites par le Code de procédure civile.

Après ce dernier acte de poursuites, le comptable informe l'ordonnateur de la date à laquelle doit avoir lieu la vente. Si le Conseil juge qu'il y a lieu de sur-

seoir, ordre est donné par écrit au comptable de suspendre les poursuites.

La saisie-arrêt étant un acte purement conservatoire, le comptable peut, sans autorisation, y procéder sur les sommes dues aux débiteurs de l'établissement, mais il doit en donner avis immédiatement à l'ordonnateur, afin que le Conseil puisse examiner s'il convient de dénoncer la saisie avec assignation en validité (art. 43 du règlement précité).

Ces diligences et ces poursuites prescrites au comptable s'appliquent surtout aux revenus domaniaux de l'Université ; en aucun cas, elles ne peuvent, par exemple, concerner les droits universitaires : ceux-ci ne sont que le paiement d'une formalité ou d'un acte scolaire ; or on est toujours libre d'interrompre, à ses risques et périls, le cours de sa scolarité en s'abstenant de payer les droits correspondants.

Section III. — *Les Dépenses.*

On retrouve pour les dépenses la même série d'opérations que pour les recettes, ce sont les suivantes :

1° Engagement des dépenses ;

2° Liquidation ;

3° Ordonnancement ;

4° Paiement.

Engagement des dépenses. — L'engagement des dépenses comprend le fait ou l'ensemble de faits qui donnent lieu à une dépense. Ces faits sont aussi nombreux que les dépenses mêmes qui figurent au budget.

Pour les dépenses relatives à la dette, l'engagement résulte des emprunts mêmes qui ont donné naissance à cette dette.

Les dépenses de personnel proviennent des actes de nomination qui impliquent par eux-mêmes un traitement, un salaire ou une indemnité.

Les dépenses de matériel sont occasionnées en grande majorité par les marchés de travaux, fournitures et transports. Les allocations aux Facultés et Ecoles résultent des décisions mêmes qui les accordent. Les acquisitions d'immeubles font l'objet soit d'actes de vente ou d'échange, notariés ou administratifs, soit de jugements, dans les cas où l'aliénation ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un jugement. Lorsque l'acquisition a lieu par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, conformément à la loi du 3 mai 1841, la dépense se trouve engagée soit par l'acte de vente en cas de cession amiable, soit par le jugement d'expropriation quand les parties n'ont pu se mettre d'accord. Les locations d'immeubles

sont constatées dans les baux (1) dûment enregistrés et transcrits quand leur durée est supérieure à dix-huit ans.

La plupart des actes de la vie civile des Universités donnent donc lieu, on le voit, à des engagements de dépenses. Le fait n'a, du reste, rien d'étonnant, ni de particulier, puisque, comme toute personne morale, les Universités ont été créées pour assurer un service ou la satisfaction de certains besoins, c'est-à-dire pour faire des dépenses.

Les marchés de travaux, fournitures et transports occupent la plus grande place dans les engagements de dépenses, car ils intéressent la vie courante de l'Université. Soumis aux règles ordinaires des marchés (décret du 18 novembre 1882), ils ont lieu, en général, par voie d'adjudication publique avec libre concurrence et publicité. L'avis d'adjudication est publié par voie d'affiche vingt jours avant l'opération, sauf en cas d'urgence. Un cahier des charges et conditions est dressé par le recteur et soumis au conseil de l'Université : il établit notamment les clauses du marché, la nature et l'importance des garanties à fournir par les soumissionnaires et le montant des cautionnements. L'adjudication a lieu

1. Les baux sont passés par l'ordonnateur ; ils sont soumis, quand leur durée est supérieure à dix-huit ans ; à une délibération du Conseil de l'Université soumise elle-même à l'approbation du ministre de l'Instruction publique.

en séance publique sous la présidence du président ou du vice-président du conseil de l'Université assisté de deux membres de ce conseil ; les soumissionnaires produisent leur soumission sous pli cacheté, la preuve de leur qualité de commerçants ou d'entrepreneurs, et leur cautionnement, soit en espèces, soit en valeurs représentatives (récépissé de dépôt de la Caisse des dépôts et consignations, par exemple). Les soumissions sont ouvertes hors de leur présence et l'entreprise est adjugée à celui qui accorde les plus grands avantages. L'adjudication fait l'objet d'un procès-verbal, mais elle ne devient définitive qu'après avoir été approuvée par le ministre de l'Instruction publique. Au cas où l'adjudicataire ne se conformerait pas au cahier des charges, il peut être procédé à une nouvelle adjudication à sa folle enchère ; ou bien le marché peut être transformé en marché de gré à gré avec un autre entrepreneur ; l'Université peut enfin mettre l'entreprise en régie et s'en charger elle-même.

Les marchés peuvent dans certains cas faire l'objet de traités de gré à gré, c'est ce qui a lieu notamment pour les travaux, fournitures et transports dont la dépense totale n'excède pas 20.000 francs, ou s'il s'agit d'un marché passé pour plusieurs années, dont la dépense annuelle n'excède pas 5000 francs ; pour les objets dont la fabrication est exclusivement attribuée à des porteurs de brevets

d'invention ; pour les objets qui n'auraient qu'un possesseur unique ; pour les ouvrages et objets d'art et de précision dont l'exécution ne peut être confiée qu'à des artistes ou industriels éprouvés ; pour les travaux, fournitures et transports que l'administration doit faire exécuter aux lieu et place des adjudicataires défaillants et à leurs risques et périls. Les marchés de gré à gré sont passés par le recteur, président du Conseil de l'Université, et approuvés par le ministre de l'Instruction publique.

Il peut enfin être suppléé aux marchés par voie d'adjudication et aux marchés de gré à gré par des achats sur simple facture quand la valeur d'un objet ou l'ensemble des achats ne dépasse pas 1500 francs ; il en est de même pour les travaux dont la valeur n'excède pas 1500 francs quand ils peuvent être exécutés sur simple mémoire.

Liquidation. — La liquidation consiste à calculer et à arrêter le chiffre exact de la dépense ; il y est procédé par l'ordonnateur au vu des pièces justificatives susceptibles d'établir ce chiffre. Il est procédé à la liquidation, dispose l'article 53 du règlement du 29 décembre 1897, soit d'office, soit sur la demande des créanciers et d'après les pièces produites par eux ou dans leur intérêt.

Les dépenses de la dette sont liquidées, en ce qui concerne le service des emprunts faits par traité de gré à gré ou par voie d'adjudication publique, au

vu du traité de gré à gré ou du procès-verbal d'adjudication : ces documents déterminant les échéances, le montant des intérêts, de l'amortissement ou des remboursements. Pour les emprunts par souscription publique, il faut faire une distinction suivant qu'il s'agit du paiement des intérêts ou du remboursement des obligations amorties : dans le premier cas, l'ordonnateur dresse, d'après les notes qu'il doit tenir, des registres *d'émargement* où sont portées, par emprunt, toutes les obligations dont les intérêts sont dus ; ces registres sont adressés au comptable qui y note les modifications résultant d'amortissement, de conversion, de transfert ou de mutation, puis le recteur vérifie ces mentions et modifications et liquide, c'est-à-dire arrête le montant des sommes à payer en rédigeant un état où ces sommes sont portées ; cet état est transmis au comptable. Lorsqu'il s'agit du remboursement des obligations amorties, au lieu de registres d'émargement, l'ordonnateur rédige deux ampliations dûment certifiées des procès-verbaux de tirage au sort ou autres actes qui ont déterminé les obligations à rembourser ; ces ampliations permettent à l'ordonnateur de liquider et au comptable, à qui elles sont transmises, de payer.

Parmi les dépenses de personnel, pour les traitements, pour les indemnités périodiques, annuelles ou temporaires et pour les salaires, la liquidation se fait au moyen d'états nominatifs indiquant, pour

chaque agent, la fonction, le grade et le traitement ou la base de calcul ; pour les indemnités spéciales, les secours et les gratifications, ainsi que pour les bourses, l'ordonnateur liquide au vu des décisions qui ont créé ces dépenses.

Les dépenses de matériel présentent, quant à leur liquidation, une complication apparente résultant de leur variété même. En ce qui concerne les marchés de travaux, fournitures et transports, les paiements peuvent être de trois sortes : paiement unique, paiement acompte, paiement pour solde. Les acomptes ne doivent pas excéder les cinq sixièmes des droits constatés par pièces régulières présentant le décompte du service fait, à moins que des règlements spéciaux n'aient exceptionnellement déterminé une autre limite. Les justifications à produire pour la liquidation diffèrent suivant qu'il s'agira de paiement intégral, d'acompte ou de paiement pour solde.

Dans le cas de paiement intégral, la dépense sera liquidée à l'aide du procès-verbal d'adjudication, du cahier des charges ; des mémoire, facture ou décompte de l'intéressé ; du procès-verbal de réception définitive, du certificat constatant l'exécution du service, ou des lettres de voiture (transport de matériel), et de réquisitions ou justifications analogues (transport du personnel).

Dans le cas de paiement par acomptes, à l'appui

du premier acompte, les mêmes pièces seront nécessaires, mais le procès-verbal, le certificat, les lettres de voiture et les réquisitions ou justifications analogues seront remplacés par un décompte du service fait.

Pour les acomptes subséquents, de simples décomptes de services faits, mentionnant les mandats déjà émis et les sommes déjà payées seront suffisants.

Quant au paiement pour solde, la liquidation sera effectuée au vu des pièces rappelant l'ensemble du service et les divers acomptes payés (procès-verbal d'adjudication ; cahier des charges ; mémoire, facture ou décompte ; décompte général de l'entreprise mentionnant les mandats émis et les paiements partiels effectués ; procès-verbal de réception définitive, certificat constatant l'exécution du service ; lettre de voiture, ou réquisition, ou justification analogue (transports).

Lorsque le marché a été passé de gré à gré le contrat remplace le procès-verbal d'adjudication et le cahier des charges.

Les travaux, fournitures ou transports exécutés sur simple facture ou mémoire, sont liquidés d'après ces factures ou mémoires, et d'après les certificats ou autres pièces constatant l'exécution du service.

La liquidation des allocations aux Facultés ou Ecoles s'effectue au vu de la délibération dûment approuvée qui accorde l'allocation.

Celle des dépenses résultant des acquisitions ou échanges et des locations d'immeubles est opérée à l'aide des actes mêmes qui établissent ces opérations (contrats d'achat ou d'échange, jugements, jugements d'expropriation, conventions dûment approuvées, ou décisions du jury d'expropriation contenant règlement de l'indemnité, baux).

Ordonnancement. — L'ordonnancement est la constatation des droits des créanciers et la rédaction du titre qui permettra à ceux-ci d'obtenir le paiement de leur créance.

Aux termes de l'article 8 du décret du 22 juillet 1897 le président du Conseil de l'Université (ou, en son absence, le vice-président), est ordonnateur des dépenses.

Aucune dépense ne peut être acquittée si elle n'a été préalablement mandatée par l'ordonnateur, (art. 64 du règlement du 29 décembre 1897).

Le mandat énonce le budget (ordinaire ou extraordinaire), l'exercice et l'article auxquels se rapporte la dépense, ainsi que le montant du crédit ouvert au titre de cet article ; il ne peut comprendre qu'une seule dépense individuelle ou collective ; il indique les pièces justificatives produites à l'appui de la dépense ; il est daté ; le montant en est exprimé en chiffres et en toutes lettres, et il est signé par l'ordonnateur (art. 65 du même règlement).

Le mandat contient toutes les indications de noms

et de qualités nécessaires pour permettre au comptable de reconnaître l'identité du créancier. La partie prenante désignée par le mandat est toujours le créancier réel, c'est-à-dire la personne qui a fait le service, effectué les fournitures ou les transports, ou qui a un droit à exercer contre l'établissement, à moins qu'il ne s'agisse d'un intermédiaire dûment autorisé ou d'une partie prenante collective. Il ne doit pas être émis de mandat, soit au nom du mandataire d'un créancier, soit au nom du cessionnaire d'une créance. Les mandats délivrés après le décès d'un créancier, au profit de ses héritiers, ne désignent pas chacun d'eux, mais portent seulement cette indication générale : les héritiers (art. 66 du règlement précité).

En ce qui concerne les dépenses du personnel, les traitements ou allocations possibles de retenues sont mandatés pour leur montant brut et il est fait mention spéciale de ces retenues.

Les deniers des Universités étant insaisissables, comme on le verra plus loin, il importait de donner aux créanciers de ces établissements des garanties suffisantes pour le paiement de leurs créances, c'est pourquoi lorsque le Conseil de l'Université n'aurait pas voté un crédit relatif à une dette de cette Université, ou n'aurait voté qu'un crédit insuffisant, ou lorsque l'ordonnateur refuserait ou négligerait de mandater sur un crédit existant, l'intéressé peut se

pourvoir devant le ministre de l'Instruction publique à fin d'inscription et, s'il y a lieu, de mandatement d'office. C'est la contre-partie de l'insaisissabilité.

Tout mandat de paiement doit être appuyé des pièces qui constatent que son effet est d'acquitter en tout ou en partie une dette de l'établissement régulièrement justifiée. (Art. 68, règlement précité).

Ces pièces justificatives sont celles qui ont servi à la liquidation ; elles ont été indiquées d'une manière générale à ce sujet, et la nomenclature jointe au règlement du 29 décembre 1897 en donne l'énumération complète et détaillée. On peut résumer leur nature et leur caractère en disant qu'elles sont relatives : 1° à la constatation même du fait qui donne lieu à dépense (bail, marché, contrat, décision ou état de personnel, preuve de la réalisation ou de l'exonération du cautionnement, etc., etc.) ; 2° à la justification et au détail, fourni par le créancier, du service fait en tout ou en partie (facture, mémoire, décompte) ; 3° à la liquidation même par l'ordonnateur du service et à la fixation du montant de la dette (procès-verbal de réception, certificat d'exécution, etc.). A cet effet, l'ordonnateur vérifie et arrête en toutes lettres les pièces fournies par la partie intéressée et les revêt de son visa (art. 72 et 74 du règlement du 29 décembre 1897).

Les pièces justificatives fournies par les créanciers pour justifier leur créance doivent indiquer très

exactement la date précise des faits par eux accomplis ; elles doivent en outre être totalisées en chiffres, certifiées en toutes lettres, datées et signées. Les factures et mémoires doivent être rédigés sur papier timbré au timbre de dimensions, et le prix du timbre ne peut être ajouté au montant de la créance car il ne rentre pas dans le coût du service qui fait l'objet de la facture ou du mandat et constitue une simple formalité à la charge de l'intéressé (1).

Lorsqu'il s'agira d'un service non prévu dans la nomenclature dont il a été parlé plus haut et que les pièces justificatives à produire à l'appui de la dépense n'auront pas encore été déterminées, de concert entre le ministre de l'Instruction publique et le ministre des Finances, l'ordonnateur indiquera dans le mandat les pièces justificatives qu'il y aura lieu d'y joindre (art. 71 du règlement).

A chaque ordonnancement, l'ordonnateur dresse un *bordereau d'émission* daté et signé. Ce bordereau est adressé au comptable avec les mandats et les pièces jutificatives.

Avant de viser les mandats émis sur sa caisse, le comptable doit s'assurer, sous sa responsabilité, que

---

1. Quand il s'agit de dépenses ou de mandat n'excédant pas 10 francs, la production d'une facture ou d'un mémoire peut être remplacée par un simple détail donné dans le corps du mandat.

toutes les formalités déterminées par les lois et règlements ont été observées ; que toutes les justifications désignées tant par la nomenclature que par l'ordonnateur sont produites et qu'il n'existe, à ce point de vue, aucune omission ou irrégularité matérielle ; enfin que, par sa date et son objet, la dépense constitue une charge de l'exercice et de l'article sur lesquels le mandat est imputé (art. 98 du règlement) ; il vérifie également si le montant des mandats émis joint à celui des mandats précédents ne dépasse pas les crédits ouverts. Si tout est régulier, il appose son visa et renvoie, dans les vingt-quatre heures, à l'ordonnateur les mandats, visés, en conservant les pièces justificatives qu'il produira plus tard à l'appui de son compte de gestion. Les cas ou le visa doit être refusé seront signalés et étudiés avec les refus de paiement qui ont lieu pour les mêmes raisons et dans les mêmes formes.

L'ordonnateur demeure chargé, sous sa responsabilité, de la remise des mandats aux ayants droit.

A partir de ce moment, le paiement est à même d'être effectué ; le comptable et prévenu et un crédit se trouve ouvert dans sa caisse.

Paiement. — Le paiement est effectué par le comptable sur la présentation par la partie prenante du mandat préalablement visé. L'acquittement est assuré, sans distinction d'exercice, au moyen des recettes de toute nature recouvrées pour le compte de l'établissement,

Dans certains cas le paiement précède le mandatement ; le fait a lieu, notamment en ce qui concerne le paiement des arrérages et le remboursement des obligations pour les emprunts par souscription publique : le comptable paie, on l'a lu plus haut, au vu des états ou ampliations à lui transmis par l'ordonnateur ; la partie prenante lui remet un bordereau de paiement pour chaque emprunt, chaque échéance et chaque nature de titres. Le recteur contrôle et vérifie ensuite ces bordereaux, soit au moment même, soit postérieurement et mandate au fur et à mesure les paiements vérifiés. Ces paiements sont portés provisoirement à un compte d'avances (compte hors budget) et ce n'est qu'au moment du mandatement qu'ils sont imputés sur les crédits budgétaires.

Le comptable est tenu sous sa responsabilité de procéder tout d'abord aux vérifications déjà signalées à propos du visa des mandats émis par l'ordonnateur ; il doit s'assurer ensuite de la présence de ce visa sur le mandat qu'on lui présente, et de l'identité de la partie prenante. Tout mandat appuyé de justifications complètes et régulières, et qui n'excède pas la limite du crédit sur lequel il doit être imputé est payable sur la quittance de la partie prenante ou de son représentant dûment autorisé. La procuration doit être jointe au mandat acquitté (art. 99 du règlement).

La quittance de la partie prenante est apposée sur

le mandat, elle est datée et ne doit contenir ni restrictions, ni réserves (art. 105) ; dans le cas où l'intéressé ne saurait pas signer, deux témoins signent à sa place avec le comptable ; si la créance est supérieure à 150 francs un acte notarié est nécessaire pour constater le paiement.

Les paiements faits aux comptables de deniers publics, en cette qualité, donnent lieu, en outre, à la délivrance d'une quittance à souche ou d'un récépissé à talon qui est annexé pour ordre au mandat acquitté.

Lorsqu'il s'agit de paiements collectifs (traitements ou salaires) il peut être suppléé aux quittances individuelles des ayants droit par des états d'émargement dûment certifiés par l'ordonnateur : ces états désignent la personne autorisée à recevoir le montant du mandat et à donner quittance sur ce mandat (art. 105 du règlement).

Les quittances autres que celles données pour l'ordre de la comptabilité sont soumises au timbre spécial de 0 fr. 10 quand la créance est supérieure à 10 francs, sauf les exceptions déterminées en exécution des lois par les décisions et instructions du ministre des Finances.

Le paiement doit être refusé par le comptable dans les cas d'insuffisance de fonds, d'absence ou d'insuffisance de crédits ouverts au budget, d'opposition, de difficultés touchant à la validité de la quit-

tance, d'omissions ou d'irrégularités dans les pièces justificatives, de doute ou d'erreurs en ce qui concerne la date ou l'imputation de la dépense. L'acquittement de la dépense est, en effet, subordonné non seulement à l'existence actuelle de fonds et de crédits, mais encore à l'observation de toutes les formalités destinées à garantir sa régularité.

Les motifs de tout refus de paiement doivent être énoncés dans une déclaration écrite remise immédiatement au porteur du mandat (1).

L'ordonnateur peut alors requérir, par écrit et sous sa responsabilité, qu'il soit passé outre au payement. L'agent comptable y procède immédiatement et il annexe au mandat, avec une copie de la déclaration, l'original de la réquisition qu'il a reçue. L'ordonnateur informe le ministre de l'Instruction publique de cette réquisition ; le comptable de son côté informe le ministre des Finances par l'intermédiaire du receveur particulier des finances et du trésorier payeur général (à Paris, par l'intermédiaire du receveur central de la Seine).

---

1. Nous avons renvoyé, pour les refus de visa, aux refus de paiement qui sont analogues quant à la forme et quant aux circonstances. Il faut faire remarquer, cependant, que le refus de visa reste absolument étranger à l'insuffisance de fonds de l'établissement, aux oppositions et à la validité de la quittance qui ne peuvent intéresser que le refus de paiement. De plus, quand le comptable refuse de viser c'est à l'ordonnateur qu'il remet sa déclaration écrite.

Mais, malgré toute réquisition, le comptable doit persister dans son refus de payement lorsque les causes de ce refus sont : 1° l'insuffisance de fonds appartenant à l'établissement ; 2° l'absence ou l'insuffisance de crédit ouvert au budget ; 3° l'opposition dûment signifiée ; 4° des difficultés touchant la validité de la quittance. Dans ces divers cas, il y a, en effet, impossibilité comptable de payer ; le paiement serait matériellement irrégulier et la réquisition de l'ordonnateur ne peut avoir aucun effet à cet égard.

Les oppositions notamment mettent les sommes dues dans une situation contentieuse qu'un acte de nature juridique est seul capable de faire cesser.

Pour être valables, les oppositions doivent être faites entre les mains du comptable ; elles sont soumises, quant à la nature des dépenses sur lesquelles elles peuvent porter et quant à la quotité des sommes qui peuvent en faire l'objet, aux lois et règlements en vigueur (articles 108, 109, 110, 111 et 112 du règlement du 29 décembre 1897).

Les paiements effectués par le comptable sont imputés sur les articles du budget intéressés. Si des erreurs d'imputation viennent à se produire, l'ordonnateur délivre un *certificat de réimputation* au vu duquel le comptable procède à la rectification de ses écritures, mais cette rectification ne peut avoir lieu qu'autant que le compte de gestion produit par

le comptable n'a pas été définitivement arrêté (art. 104 du règlement).

Enfin, malgré tout le soin apporté par l'ordonnateur et par le comptable à la rédaction et à la vérification des mandats, des sommes peuvent se trouver mandatées en trop. Le reversement des fonds fait l'objet d'un *ordre de reversement* motivé adressé par l'ordonnateur au créancier bénéficiaire de l'erreur.

Avances. — Les dépenses ne peuvent être payées, en principe, et il ne peut être touché d'acompte par les créanciers de l'Université que pour un service fait. Les acomptes ne doivent même porter que sur les cinq sixièmes des droits constatés.

Exceptionnellement des avances peuvent être consenties dans deux cas particuliers :

1° Pour les travaux d'art et de précision;

2° Pour les menues dépenses de matériel.

1° *Travaux d'art et de précision.* — Aux termes de l'article 10 du règlement du 29 décembre 1897, des avances peuvent être exceptionnellement consenties pour les travaux d'art et de précision, dans les conditions déterminées par le décret du 23 septembre 1876. Ces avances peuvent atteindre le tiers de la dépense totale, elles se justifient par le fait que les travaux qui en font l'objet nécessitent des mises de fond souvent fort importantes.

2° *Menues dépenses de matériel.* — Chaque an-

née, au moment de la préparation du budget, le président de l'Université désigne, pour les services qui lui paraissent le requérir, des régisseurs qui seront chargés de payer les menues dépenses de ces établissements.

Ces régisseurs conservent leur fonction pour toute la durée de l'exercice qui va s'ouvrir ; leur délégation peut être maintenue pour les exercices suivants, mais elle doit faire chaque fois l'objet d'une décision spéciale. Ils peuvent être remplacés en cours d'exercice.

La qualité de régisseur ne doit donner lieu à aucune allocation sur les fonds de l'établissement.

Les fonctionnaires ou agents ainsi délégués reçoivent des avances mises à leur disposition sur mandats de l'ordonnateur. Ils sont tenus de rapporter dans le mois au comptable les acquits des créanciers réels et les pièces justificatives.

Le mandat émis au nom d'un régisseur spécifie la nature du service auquel l'avance est destinée. Le comptable paye le mandat et en impute le montant immédiatement, à titre de dépense définitive, sur les crédits correspondants du budget, sauf la production ultérieure par le régisseur du compte de l'emploi des fonds, appuyé des pièces justificatives. Le comptable est donc censé avoir payé directement la dépense dont il s'agit, puisqu'il en passe écriture avant qu'elle n'ait été réellement acquittée.

Dans le mois qui suit l'avance, le régisseur forme un bordereau en double expédition des pièces ou quittances fournies par les parties prenantes ; il soumet ce bordereau au visa et à la signature de l'ordonnateur et le transmet ensuite, avec les pièces à l'appui, au comptable qui lui en retourne une expédition après l'avoir revêtue de sa déclaration de réception. L'avance est ainsi régularisée et le régisseur est déchargé par la déclaration de réception du comptable.

Aucune nouvelle avance n'est, du reste, possible qu'autant que l'emploi de l'avance précédente aura été fourni ou que la portion de cette somme dont il restera à justifier aura moins d'un mois de date.

L'ordonnateur est chargé de veiller à ce que toutes les régularisations et les justifications aient lieu en temps voulu (art. 95 du règlement du 29 décembre 1897).

L'article 90 du règlement précédent énumère les dépenses qui peuvent faire l'objet d'avances. Ce sont :

Les impressions et frais de bureau ;

Les achats de timbres-poste, affranchissements, frais de transport et de colis ;

Les frais matériels des examens ;

Les fournitures courantes pour les cours, laboratoires et travaux pratiques (produits chimiques, verreries, etc.), ne pouvant donner lieu à marchés ;

Les achats et la nourriture des animaux ;

Les salaires des ouvriers, des jardiniers et gens de service à la journée ;

Le blanchissage du linge ;

Les menues dépenses du service général.

Pour ces dépenses, les paiements à faire au moyen d'avances doivent être restreints aux menus achats et autres dépenses de peu d'importance qui se soldent immédiatement.

La quotité maximum des avances est fixée par l'article 89 du règlement précité comme il suit :

	Paris	Départements
Service administratif. . .	50 fr.	20 fr.
Bibliothèque universitaire .	50 fr.	25 fr.
Laboratoires et autres services communs	150 fr.	100 fr.

On peut adresser aux paiements faits au moyen d'avances le reproche général d'être plus onéreux qu'il ne conviendrait. Les menus achats et petites depenses sont effectués, non à des prix réduits d'adjudication, mais aux conditions offertes par le fournisseur quelconque auquel le régisseur s'est adressé. Or ces achats et dépenses sont analogues à d'autres achats et dépenses plus importants qui font l'objet de marchés. Il serait dès lors facile de notifier ces marchés aux régisseurs, et de tenir la main à ce qu'ils ne traitent qu'avec le fournisseur général de l'Université, et aux prix de l'adjudication ou du marché. Il en résulterait sans aucun doute une économie.

Section IV. — *Les opérations de trésorerie.*

Les recettes d'un établissement chargé d'un service public ne se justifient que dans la mesure où le service doit être assuré et ne peuvent avoir d'autre destination que la satisfaction de ce service. L'acquittement des dépenses est assuré, sans distinction d'exercice, dispose l'article 97 du règlement du 29 décembre 1897, au moyen des recettes de toute nature recouvrées pour le compte de l'Université.

Il ne suffit donc pas de payer, d'un côté, des dépenses, et de recouvrer, d'un autre côté, des recettes, il faut encore établir un trait d'union entre ces deux catégories d'opérations. Il est nécessaire d'appliquer les recettes aux dépenses, c'est-à-dire de prendre et d'assurer toutes les dispositions indispensables pour que, à tout moment, les dépenses puissent être payées quand elles arrivent à échéance grâce à la présence de numéraire dans la caisse de l'agent comptable. Les divers moyens employés pour atteindre ce résultat constituent ce qu'on nomme les opérations ou moyens de trésorerie.

La première précaution à prendre était d'empêcher les deniers de l'Université de pouvoir être immobilisés, le cas échéant, par une saisie; la saisie produisant exactement les mêmes effets que l'absence momenta-

née de numéraire et rendant l'acquittement des dépenses tout aussi impossible. Dans ce but, l'article 16 du décret du 22 juillet 1897 dispose que les deniers de l'Université sont insaisissables et qu'aucune opposition ne peut être pratiquée sur les sommes dues à l'établissement. L'emploi des deniers est ainsi normalement garanti.

Il fallait assurer ensuite à ces deniers libres et toujours disponibles un débouché provisoire, qui les rendît productifs tout en les laissant à la disposition constante de l'établissement. A cet effet, l'article 15 du décret précité établit que les fonds libres sont versés en compte courant au Trésor public et productifs d'intérêts dans les mêmes conditions que les fonds des communes (1). Les intérêts sont calculés sur toutes les sommes portées au débit et au crédit du compte. Celui-ci est arrêté en capital et intérêts au 31 décembre de chaque année, un extrait en est adressé à l'ordonnateur dans les deux premiers mois de l'année suivante ; l'ordonnateur en transmet une copie au comptable. Cette mesure assure la vérification et la concordance des opérations.

Le solde en faveur de l'établissement est constaté en recettes à l'exercice en cours ; ce solde fait en effet partie de l'actif de l'Université et constitue un excédent de recettes de l'exercice expiré, et une recette

---

1. L'intérêt est actuellement fixé à 1,50 o/o.

ordinaire de l'exercice présent. Les intérêts du compte rentrent du reste parmi les revenus domaniaux de l'Université, au même titre que les revenus des biens meubles ou immeubles.

Au fur et à mesure que des fonds sont nécessaires, le retrait en est effectué sur la présentation d'une autorisation de remboursement délivrée par l'ordonnateur et sur la quittance du comptable. Les dépôts sont reçus à Paris à la Caisse centrale du Trésor public et dans les départements à la Caisse des trésoriers-payeurs généraux ou des receveurs particuliers des finances qui délivrent un récépissé à talon.

La tenue du compte courant étant un simple moyen de trésorerie n'est pas décrite dans la comptabilité du comptable. Celui-ci est muni d'un carnet de compte courant sur lequel le receveur particulier des finances (ou le receveur central de la Seine) inscrit, sous sa responsabilité, les dépôts et les retraits en mentionnant, à chaque opération, le solde qu'il signe. Le dernier solde inscrit est considéré comme faisant partie de l'encaisse du comptable. On peut dire ainsi que l'Etat est le trésorier de l'Université dont il garde et fait fructifier les disponibles.

Grâce aux moyens qui précèdent, le paiement des dépenses est toujours assuré et les fonds sans emploi de l'établissement ne demeurent pas improductifs.

Mais il peut se produire des circonstances où, par suite de paiements importants ou d'insuffisance de

rentrées, la caisse se trouve vide à un moment déterminé, rendant impossible le paiement des dépenses échues au même instant. Ce cas a été prévu et parmi les motifs qui obligent le comptable à refuser de payer une dépense ordonnancée, malgré la réquisition de l'ordonnateur, le premier est l'insuffisance de fonds appartenant à l'établissement. Le créancier est, malgré tout, assuré de son paiement, celui-ci est simplement différé, car l'Etat veille à l'équilibre du budget et s'assure que l'ensemble des recettes suffit toujours à l'ensemble des dépenses.

Il existe enfin un dernier moyen de parer à l'insuffisance des ressources : c'est l'emprunt ; mais l'emprunt ne peut résulter que de circonstances exceptionnelles et ne constitue qu'un moyen de trésorerie extrême auquel on n'a recours que pour assurer le paiement de dépenses extraordinaires.

Tels sont les moyens susceptibles d'assurer le paiement des dépenses au moyen des recettes et de supprimer les embarras qui pourraient résulter d'obstacles imprévus.

Section V. — *Comptabilité.*

Il est nécessaire, pour assurer l'ordre, la régularité et le contrôle de leurs opérations, que l'ordon-

nateur et le comptable de l'Université tiennent, chacun de son côté, une comptabilité détaillée dont la vérification d'abord, et le rapprochement ensuite, permettent de constater et de vérifier la bonne exécution du budget.

Comptabilité de l'Ordonnateur.

La comptabilité de l'ordonnateur est purement administrative comme les opérations mêmes confiées à celui-ci. Elle est relative aux recettes et aux dépenses, la compétence de l'ordonnateur s'étendant aux unes et aux autres.

Comptabilité des recettes. — Un seul registre suffit à constater les opérations de l'ordonnateur, en ce qui concerne les recettes, c'est le *carnet d'enregistrement des titres de perception.*

Les titres de perception y sont inscrits les uns à la suite des autres, avec leur numéro et la date de l'émission.

Pour chacun d'eux il est indiqué, d'une part, les droits constatés avec la date et la nature des titres établissant la créance, le nom du débiteur, l'objet de la créance, le montant de la recette à effectuer, et l'article du budget auquel celle-ci doit être attribuée ; d'autre part, les recouvrements opérés, d'après

les situations fournies par le comptable, et les restes à recouvrer en fin d'exercice.

Chaque recette est donc récapitulée depuis son origine jusqu'à son recouvrement, de sorte qu'en fin d'exercice le carnet fait ressortir l'ensemble des opérations de recettes du budget avec l'indication de celles dont la perception a été opérée, et de celles qui restent à recouvrer.

Comptabilité des dépenses. — L'ordonnateur tient écriture de l'ensemble des opérations de dépenses qu'il effectue (engagement, liquidation, ordonnancement), il prend note également de paiements faits par le comptable de manière à présenter continuellement, comme pour les recettes, la situation complète des dépenses et la physionomie exacte du budget.

Plusieurs registres sont ouverts à cet effet. Ce sont :

1° *Un livre-journal des crédits et des dépenses engagées.* — Ce livre-journal reçoit, d'une part, l'enregistrement par article des crédits ouverts par le budget et par les décisions spéciales ; d'autre part, également par article, le détail des dépenses successivement engagées dont le montant ne doit pas dépasser les crédits ouverts ; le motif de ces dépenses est indiqué, de même que la prévision du chiffre qu'elles atteindront. Enfin le journal établit la comparaison entre

les droits constatés et les engagements, et fait connaître la cause des différences.

2° *Un livre d'enregistrement des droits des créanciers.* — Les droits acquis aux créanciers sont constatés par article sur ce livre-journal, aussitôt après que leur fixation est déterminée par le résultat des liquidations, et lors même que la délivrance des mandats de paiement devrait être ajournée, soit en raison de l'absence des ayants droit, soit en cas de litige, soit pour tout autre motif. L'ordonnateur doit indiquer le nom des créanciers, le montant du droit liquidé (paiement unique, paiement-acompte ou paiement pour solde) et la date de la liquidation ; quand les mandats ont été délivrés, leur numéro doit également être mentionné.

3° *Journal général des mandats délivrés.* — Ce livre est destiné à enregistrer par ordre numérique et dès leur émission tous les mandats successifs, individuels ou collectifs, émis par l'ordonnateur ; il indique l'objet, le montant de la créance et l'article du budget sur lequel celle-ci doit-être imputée, le nom du créancier, et les pièces justificatives produites.

4° *Livre des comptes par nature de dépenses.* — Ce livre constitue le résumé et le groupement par article du budget de toutes les opérations de dépenses, depuis les ouvertures de crédits jusqu'aux paiements effectués et jusqu'aux restes à payer. C'est la réu-

nion sur un seul registre de tous les éléments répartis entre les trois livres déjà signalés ; les indications sont fournies : par le livre-journal des dépenses engagées pour les engagements de dépenses ; par le livre-journal des droits des créanciers pour la liquidation ; par le livre-journal des mandats délivrés pour l'ordonnancement. Les paiements effectués et les restes à payer sont connus grâce aux relevés mensuels des mandats acquittés envoyés pour chaque mois à l'ordonnateur par le comptable dans les premiers jours du mois suivant.

Engagements de dépenses, liquidation et mandats délivrés sont portés chaque jour sur le livre des comptes par nature de dépenses ; les paiements sont enregistrés tous les mois à la réception des relevés du comptable.

L'ordonnateur suit ainsi l'exécution du budget et en constate les résultats, prenant note, à cet effet, non seulement des opérations qui rentrent dans sa compétence et qu'il effectue lui-même, mais encore des actes accomplis sur son ordre par le comptale. Sa comptabilité est une comptabilité d'ensemble, la comptabilité de la délégation qu'il a reçue du Conseil de l'Université et du ministre de l'Instruction publique.

Comptabilité du Comptable.

Le comptable, préposé aux paiements et aux recouvrements, tient ses écritures dans les mêmes formes que celles qui sont prescrites pour la comptabilité des communes.

Les écritures du comptable sont de deux sortes :

1° Ecritures spéciales relatives aux opérations intéressant uniquement l'Université ;

2° Ecritures générales rattachant les précédentes à la comptabilité d'ensemble du comptable.

1° *Ecritures spéciales.* — A chaque versement, le comptable est tenu de délivrer une quittance détachée *d'un registre à souche*. En ce qui concerne les droits universitaires il est ouvert un livre distinct pour chaque établissement ; les droits qui reviennent à l'Etat et ceux qui reviennent à l'Université y sont inscrits dans des colonnes différentes. Le talon doit reproduire exactement la quittance.

Chaque jour, le comptable porte les recettes et les dépenses sur *un livre de détail* tenu par article du budget. Ce livre indique, pour les recettes, le montant des produits à recouvrer d'après le budget ou les autorisations spéciales ; le montant des titres de perception ; les sommes recouvrées (à la suite et par ordre de date). Pour les dépenses, les crédits

ouverts par le budget ou par les décisions spéciales ; le montant des bordereaux d'émission des mandats ; les paiements effectués (à la suite et par ordre de date comme pour les recouvrements). Comme son nom l'indique, le livre de détail mentionne spécialement chaque opération et permet de suivre jour après jour et dans l'ordre du budget la gestion du comptable.

2° *Ecritures générales.* — Le comptable de l'Université n'est pas un comptable spécial ; il est en même temps agent et comptable du Trésor. Ses fonctions sont jointes, à Paris, à celles de receveur des droits universitaires ; dans les départements à celles de percepteur.

A ces divers points de vue l'agent comptable est obligé de tenir, outre des comptabilités spéciales à chacun des services qui lui sont confiés, une comptabilité d'ensemble résumant toutes les autres et présentant à tout moment sa situation générale. Cette comptabilité d'ensemble comporte les registres qu'il est d'usage, de par les lois et règlements, d'ouvrir en pareil cas. Ces registres sont : un *livre des comptes divers*, un *livre récapitulatif* conformes à l'instruction générale du 20 juin 1859.

Le livre des comptes divers est destiné à ouvrir un compte distinct pour les recettes et pour les dépenses propres à chacun des services dont le comptable est chargé : les services de l'Université figurent

sur ce livre au même titre que chacun des autres services.

Si le livre des comptes divers est spécial, comme on vient de le voir, il n'en est pas de même du livre récapitulatif qui est général et destiné à présenter la situation complète du comptable sur tous les services qui lui sont confiés. Le livre récapitulatif fait ressortir un simple total.

Ces deux livres sont tenus au courant, chaque jour, de toutes les opérations effectuées.

On doit donc retrouver dans la comptabilité générale de l'agent comptable les résultats présentés par la comptabilité spéciale de ce dernier.

Comptes hors budget.— Indépendamment des recettes et des dépenses à effectuer en exécution du budget, le comptable est chargé de faire toute une série d'opérations qui, complément et correctif nécessaire du budget, constituent des services d'ordre, provisoires, anticipés ou rectificatifs.

Ces opérations sont décrites dans les écritures au moyen d'une série de *comptes hors budget.*

L'article 126 du règlement du 29 décembre 1897 énumère ces opérations comme suit :

1° Les avances faites sur les fonds de l'établissement, en dehors du budget, pour frais de poursuites relatifs aux produits, ainsi que le recouvrement de ces avances ;

1° Les retenues sur traitements pour le service des pensions civiles ;

3° Les retenues sur traitements pour oppositions ;

4° Les retenues à divers titres autres que celles exercées pour le service des retraites ou pour opposition ;

5° Les excédents de versements ;

6° Les recettes à classer, à vérifier ou encaissées pour le compte d'autres établissements ;

7° Les recettes opérées par anticipation sur des exercices non ouverts ;

8° Les reversements pour trop payé sur les dépenses budgétaires ou pour avance ou portion d'avance faite à un service régi par l'éconômie et non employée, à rétablir aux crédits budgétaires ;

9° Dans le cas d'emprunt par souscription publique, les opérations à constater provisoirement en recette et en dépense pour être l'objet soit d'une liquidation, soit d'une vérification, avant d'être imputées définitivement aux services budgétaires (sommes provenant de la souscription) ;

10° Le service des titres de ces emprunts (les titres sont remis par l'ordonnateur au comptable au moment de leur émission ; le comptable en débite le présent compte qu'il crédite postérieurement au fur et à mesure que les titres sont remis aux intéressés).

Ces deux derniers comptes relatifs aux emprunts constituent de véritables comptes de portefeuille.

Chacun de ces comptes doit être balancé exactement, c'est-à-dire qu'il doit comprendre une recette et une dépense : en ce qui concerne les avances pour frais de poursuites, par exemple, le compte hors budget est débité de l'avance à lui faite sur les fonds de l'établissement ; il est crédité ensuite quand les frais sont recouvrés et reversés dans la caisse de l'Université.

Les comptes hors budget sont donc, en réalité, le seul procédé possible pour constater en comptabilité des opérations qui, sans eux, ne sauraient être effectuées régulièrement, puisqu'elles ne peuvent être comprises ni en recettes, ni en dépenses au budget. Ils rendent possibles ces opérations et empêchent une gestion occulte de se produire.

A côté de ses livres obligatoires, relatifs aussi bien aux services budgétaires qu'aux services hors budget, le comptable doit tenir une comptabilité documentaire et complémentaire qui lui sert à détailler sa comptabilité officielle.

Il ouvre notamment à cet effet :

Un carnet de comptes courants avec le Trésor, dont il a été parlé à propos des opérations de trésorerie.

Des livres spéciaux : Certains services budgétaires exigent par leur durée sur plusieurs exercices, par leur nature même ou par leur importance, un examen et une attention toute spéciale ; le comptable leur consacre donc des livres spéciaux qui ne font

que développer et individualiser l'article correspondant du livre de détail (loyers, fermages, rentes, etc.).

Un carnet des titres de recettes: Ce carnet permet de suivre sans cesse les échéances et l'état des recouvrements, et d'éviter ainsi les retards ou les omissions.

Un carnet des dépenses payables en plusieurs années: Le comptable peut, à l'aide de ce carnet, veiller, d'un exercice à l'autre, à ces dépenses, et en contrôler l'amortissement régulier.

Il faut ajouter enfin que l'énumération qui précède n'est nullement limitative, mais qu'il est toujours possible d'avoir recours à tous les livres auxiliaires que les circonstances ou les besoins des services pourraient rendre nécessaires.

SECTION VI. — *Contrôle exercé en cours d'exercice.*

Pendant toute la période d'exécution du budget, un contrôle permanent est exercé sur les agents chargés de cette exécution.

Le mot contrôle désigne, dans un premier sens, la constatation contradictoire par deux agents d'une opération touchant aux intérêts d'un établissement : c'est ainsi que l'ordonnateur et le comptable de l'Université constatent, chacun de son côté, les recettes

et les dépenses, et vérifient réciproquement leurs actes et leurs écritures en en rapprochant les résultats. Dans un autre sens, le contrôle est la surveillance exercée à tous les degrés sur l'ensemble des opérations exécutées par un agent : on peut citer, à ce point de vue, l'action exercée par le ministre de l'Instruction publique sur le recteur ; par le receveur particulier des Finances (ou par le receveur central de la Seine) sur l'agent comptable.

Contrôler c'est donc, en définitive, s'assurer de la régularité matérielle et morale apportée dans l'exécution du budget. L'ordonnateur et le comptable ont été astreints, dans ce but, à des mesures et à des formalités destinées à garantir l'exactitude et la sincérité de leurs opérations.

Contrôle exercé sur l'ordonnateur. — Ce contrôle est exercé :

1° Par le comptable (contrôle mutuel) ;

2° Par le ministre de l'Instruction publique (contrôle hiérarchique).

L'ordonnateur qui contrôle le comptable, est en même temps contrôlé par lui. Cette action concerne les dépenses, c'est-à-dire l'exécution même des services. A cet effet, tous les mandats délivrés sont soumis au visa du comptable qui exerce, à ce point de vue, la même action que la Direction du mouvement général des fonds au ministère des Finances vis-à-vis des ordonnances ministérielles ; cette première vérification est suivie d'une seconde qui a lieu au moment

du paiement. La conformité des opérations d'exécution avec le budget est ainsi assurée par la comparaison des résultats de deux comptabilités, et avec d'autant plus de soin que la responsabilité pécuniaire du comptable est en jeu.

Il faut reconnaître cependant que l'efficacité de ce procédé est atténuée par le droit de réquisition accordé à l'ordonnateur, et qu'elle ne reste entière que dans les cas limités où la réquisition doit demeurer sans effet. L'ordonnateur peut ainsi, de sa propre autorité, réduire le contrôle du comptable à sa plus simple expression. Il est vrai que le comptable conserve toujours le droit d'en référer au ministre des Finances ; mais il pourrait se produire alors, pour une opération parfois peu importante, toute une série de conflits entre le département de l'Instruction publique et celui des Finances, au grand détriment des services intéressés ; aussi préfère-t-on, en général, passer outre.

L'ordonnateur est ensuite placé sous l'autorité du ministre de l'Instruction publique, mais cette autorité est surtout morale. Elle s'exerce presque uniquement par l'approbation du budget, au début de l'exercice, et par l'approbation du compte d'administration à la fin du même exercice ; mais pendant l'intervalle l'action du ministre reste lointaine et ne se manifeste qu'accidentellement (mandatement d'office, par exemple).

Le contrôle exercé sur l'ordonnateur est donc peu

efficace. Une plus grande initiative résulte évidemment de ce fait, mais il n'en demeure pas moins certain que si l'initiative est excellente en matière administrative, quand il s'agit de l'exécution matérielle du budget d'un établissement et surtout d'un établissement aussi étroitement uni à l'Etat que l'est une Université, l'observation permanente des règles et des formes admises n'est jamais trop rigoureuse et, dans l'intérêt commun de l'agent lui-même et de l'Université, trop exactement contrôlée.

L'institution d'un contrôleur des dépenses, agent du ministre des Finances et analogue aux contrôleurs des dépenses qui existent actuellement dans le ministère, mettrait peut-être, auprès de chaque Université en même temps qu'un censeur, un conseil éclairé et utile.

Contrôle exercé sur le comptable. — Le comptable est soumis à un triple contrôle exercé pendant le cours de l'exercice par :

1° L'ordonnateur (contrôle mutuel) ;

2° Le receveur particulier des Finances (à Paris, le receveur central de la Seine) (contrôle hiérarchique) ;

3° L'inspection générale des Finances (contrôle éventuel).

Le comptable se borne à réaliser les recettes et les dépenses ; mais il tient l'ordonnateur au courant de ses opérations pour permettre à celui-ci de se rendre compte de la façon dont les ordres de paiement ou

de recouvrement ont été effectués, et d'en constater les résultats matériels.

La séparation des fonctions d'ordonnateur et de celles de comptable, et le contrôle mutuel qui en résulte, sont l'un des principes fondamentaux de la comptabilité publique en France : les chances d'erreur sont réduites à leur plus simple expression, chacune des deux comptabilités distinctes étant la contre-partie et la justification de l'autre. C'est pour cette raison que l'ordonnateur, préposé à l'ensemble de l'exécution du budget, est obligé, pour compléter ses propres opérations, de connaître celles du comptable.

Celui-ci lui remet, à cet effet, dans les dix premiers jours de chaque mois, un *bordereau sommaire*, par exercice et par article, des titres de perception et des mandats émis depuis le commencement de l'exercice avec la situation des paiements et des recouvrements effectués et l'indication des mandats restant à payer (art. 125 du règlement du 29 décembre 1897). L'ordonnateur opère ainsi un rapprochement et se trouve à même de contrôler périodiquement les actes du comptable tout en passant la contre-partie d'écritures dont il a été parlé plus haut.

L'ordonnateur a, de plus, toute latitude pour se faire représenter la comptabilité ; il doit du reste vérifier et viser notamment *les bordereaux de situation sommaire trimestriels et le compte de gestion annuel du comptable* (il sera parlé de ces deux docu-

ments au moment du contrôle exercé par le receveur particulier des Finances, et de la clôture de l'exercice).

Contrôle des opérations concernant la perception des droits universitaires. — La perception des droits universitaires a cela de particulier qu'elle entraîne, entre l'ordonnateur et le comptable, l'intervention d'autres agents : les secrétaires des Facultés ou Ecoles. Cette intervention, jointe à celle de comptables autres que le comptable intéressé, pour le recouvrement des droits hors du siège de l'Université, entraîne à son tour un contrôle d'une nature spéciale.

Les droits d'études sont perçus, comme on l'a vu plus haut à propos des « Recettes », au vu de bulletins de versement délivrés aux étudiants par les secrétaires des Facultés ou Ecoles. Les inscriptions n'étant valables et les examens n'étant possibles qu'après le paiement des droits correspondants, ou l'exemption de ces droits, les secrétaires qui constatent l'acte scolaire sont seuls à même à ce moment de délivrer des titres de perception. Mais les bulletins de versement ne sont que des ordres de recouvrement et le titre véritable et régulier doit être délivré postérieurement par l'ordonnateur : de là toute une série de documents et de justifications à échanger entre l'ordonnateur, d'une part, les secrétaires, le comptable ou les comptables extérieurs, de l'autre.

Les bulletins de versement détachés d'un registre à souche et revêtus d'un numéro d'ordre sont conservés par le comptable comme pièce justificative (une quittance est remise en échange à l'intéressé pour constater le paiement et permettre d'en justifier). Tous les soirs le comptable adresse aux secrétaires un *état détaillé* des droits acquittés pendant la journée, et tous les dix jours un *état détaillé* des remboursements effectués par lui au vu des quittances antérieures et d'ordres de remboursement analogues aux bulletins de versement. Un premier contrôle est ainsi exercé.

Au début de chaque trimestre, les secrétaires transmettent à l'ordonnateur *des états des droits constatés* au cours du trimestre précédent. L'ordonnateur peut alors opérer un rapprochement avec les bordereaux décadaires du comptable ; dresser le titre de perception définitif, et exercer un deuxième contrôle.

Les étudiants qui habitent hors du siège de l'Université peuvent opérer leurs versements en présentant le bulletin à la Caisse des trésoriers-payeurs généraux ou des receveurs particuliers des Finances qui leur délivrent un récépissé à talon. A l'expiration de chaque dizaine, les trésoriers-payeurs généraux transmettent à leurs collègues ou au receveur central de la Seine, en un mandat sur le Trésor, à l'ordre de l'agent comptable de l'Université intéressée, le montant des droits qu'ils ont recouvrés pour son

compte. L'agent comptable remet une quittance à souche et se charge en recette du montant du mandat. Tout se passe dès lors comme en matière de recouvrements ordinaires.

Ces divers procédés permettent, on le voit, de constater ou d'établir facilement les concordances d'écritures nécessaires. Les secrétaires transforment malheureusement trop souvent leurs états trimestriels de droits constatés en états de droits recouvrés : ils rédigent, en effet, ces documents non pas d'après les bulletins de versement qu'ils ont délivrés, mais d'après les états de recouvrements opérés sur ces bulletins par le comptable; tandis qu'il serait plus logique de faire mention de tous les bulletins en indiquant ceux qui n'ont pas été suivis de paiement et qui constitueraient ainsi des non-valeurs ou des restes à recouvrer. Les droits constatés mais non recouvrés intéressent l'Université qui doit éventuellement en bénéficier ; celle-ci devrait donc être intégralement et exactement tenue au courant la régularité comptable et statistique des opérations étant en jeu. Il serait, du reste, facile de vérifier les états trimestriels en les comparant, d'une part, avec les talons des bulletins et, d'autre part, avec les écritures du comptable, et de tenir la main à ce qu'aucune omission ne se produise.

Les agents comptables des Universités sont en même temps comptables du Trésor ; ils sont donc

placés non seulement sous la surveillance mais encore sous la responsabilité des receveurs particuliers des Finances ou du receveur central de la Seine qui sont pécuniairement responsables de leur gestion.

Ces agents supérieurs sont tenus de vérifier sur place le comptable au moins une fois par an, mais ils peuvent opérer à volonté toutes les vérifications jugées nécessaires, et se faire représenter les registres et tous autres documents et pièces de comptabilité. Ils doivent en outre recevoir et vérifier les journaux à souche au fur et à mesure qu'ils sont remplis.

Ce contrôle est complété par l'obligation pour le comptable d'adresser à la fin de chaque journée, ou le lendemain au plus tard, *une situation sommaire de caisse* et de remettre tous les trois mois des *bordereaux détaillés* des recettes et des dépenses de l'établissement, et un *bordereau de situation sommaire*. Les bordereaux détaillés renferment, classés par article du budget, les titres de perception et les mandats, avec toutes les pièces justificatives et l'indication des recouvrements et des paiements effectués ; ils servent d'éclaircissement et de justification au bordereau de situation sommaire qui fait connaître l'ensemble des opérations du comptable et leurs résultats.

Les receveurs particuliers ou le receveur central vérifient enfin et visent le compte de gestion du comptable au 31 décembre ; ils procèdent également, et au même moment, à la vérification de la caisse et en dressent procès-verbal.

Le contrôle des receveurs particuliers et du receveur central est donc, avant tout, un contrôle comptable et ne concerne pas l'exécution même du budget qui ne regarde que l'ordonnateur et le ministre de l'Instruction publique. Il est destiné à assurer l'observation des règles générales de la comptabilité publique, et répond plutôt au caractère de surveillance permanente dont il a été parlé précédemment qu'à celui de constatation contradictoire des mêmes opérations par deux agents ; c'est à cet effet qu'il est garanti par la responsabilité pécuniaire de l'agent supérieur.

A ces divers points de vue, l'utilité du contrôle exercé par le receveur central de la Seine n'apparaît pas comme très immédiate ; le receveur central crée, en effet, un rouage, un intermédiaire supplémentaire entre l'Université et le Trésor représenté par la caisse centrale du Trésor public : l'exécution des services de l'Université reçoit, de ce fait, à Paris, une complication qu'on ne rencontre pas dans les départements puisque le receveur central et la caisse centrale se partagent les opérations effectuées ailleurs par un seul et même agent, trésorier-payeur géné-

ral ou receveur particulier des finances. C'est ainsi que, pour ne parler que de la perception des droits d'études, les versements reçus, pour le compte de l'Université de Paris, des étudiants résidant dans les départements entraînent la rédaction d'un mandat sur le Trésor transmis au receveur des droits universitaires par le receveur central mais payé par la caisse centrale. Des relations directes avec celle-ci abrègeraient et simplifieraient la manière de faire actuelle, et serviraient l'intérêt commun des particuliers, des comptables et des opérations financières en général. On peut, il est vrai, objecter que l'importance de ces opérations en ce qui concerne la seule Université de Paris n'est pas suffisante pour légitimer et rendre indispensable un tel changement ; mais d'autres causes viendront peut-être exercer une action décisive et entraîner les transformations demandées.

L'Inspection générale des Finances exerce, en dernier lieu, son contrôle sur l'argent comptable des Universités. Elle vérifie par des tournées et par des visites inopinées l'exactitude de la caisse et la régularité des opérations de toute nature ; elle relève les déficits ou les négligences et adresse à ce sujet des rapports à l'administration supérieure qui prescrit les redressements nécessaires ou, s'il y a lieu, les mesures disciplinaires méritées.

L'ordonnateur et le comptable, chacun en ce qui

le concerne, collaborent ainsi efficacement à l'exécution du budget et se trouvent à même, quand arrive la clôture de l'exercice, de justifier de tous les actes qu'ils ont accomplis.

CHAPITRE IV

Clôture de l'Exercice. — Comptes. — Règlement du budget.

Section I. — *Clôture de l'exercice.*

L'exercice est la période d'exécution des services d'un budget. Or cette exécution comporte des délais, et les opérations budgétaires doivent être clôturées à un moment déterminé ; mais les recettes et les dépenses ne peuvent s'achever dans la durée précise d'une année, de là la nécessité de prolonger l'exercice au delà du 31 décembre pendant une certaine période dite : *période complémentaire*. Par le mot « exercice », dit M. Léon Say, on veut dire purement et simplement que pour gérer et liquider les affaires de douze mois on a besoin d'une période supérieure à douze mois. Ce n'est qu'à la fin de cette prolongation de l'année que l'exécution du budget est complète.

Aux termes de l'article 7 du décret du 22 juillet 1897 relatif au régime financier des Universités, les délais complémentaires accordés sur l'année suivante pour achever les opérations relatives au recouvrement des produits, à la constatation des droits acquis, à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement des dépenses s'étendent :

1° Jusqu'au 31 mars de la seconde année pour la liquidation et l'ordonnancement des sommes dues aux créanciers ;

2° Jusqu'au 30 avril de cette seconde année pour compléter les opérations relatives au recouvrement des produits et au paiement des dépenses.

A l'expiration de ces délais, l'exercice est clos.

Appartiennent seuls à cet exercice les droits acquis et les services faits du 1er janvier au 31 décembre de l'année qui donne son nom au budget (1).

---

1. L'article 56 du règlement du 29 décembre 1897 détermine comme suit l'exercice auquel appartiennent les dépenses suivantes :

1° Pour les secours temporaires et éventuels, par la date de la décision accordant le secours ;

2° Pour les subventions à des établissements publics, par l'imputation spéciale dans la décision allouant les subventions ;

3° Pour les intérêts à la charge de l'établissement, par l'époque de leur échéance ;

4° Pour les condamnations prononcées contre l'établissement, par la date des décisions judiciaires, jugements et

L'article 34 du règlement du 29 décembre 1897 dispose, en outre, que les crédits affectés aux dépenses d'un exercice ne peuvent servir à l'acquittement des dépenses d'un autre exercice.

---

arrêtés définitifs ou de l'acte administratif d'acquiescement à un jugement non définitif;

5° Pour les créances qui ont été l'objet d'une transaction, par la date de la transaction;

6° Pour les fournitures effectuées en vertu de marchés stipulant des formalités de réception définitive après livraison, par la date de la liquidation, quant aux acomptes payables en cours d'exercice et par celle de l'accomplissement des formalités précitées, quant aux parfaits paiements ;

7° Pour les sommes dues aux entrepreneurs de travaux et dont le paiement a été ajourné, à titre de retenues de garantie, par la date du certificat de réception définitive ;

8° Pour les prix d'acquisition d'immeubles :

Lorsqu'il y a eu adjudication publique, par la date du jugement ou du procès-verbal d'adjudication;

Lorsqu'il y a eu acquisition amiable ou accord sur une indemnité d'expropriation, par la date du contrat ;

Lorsqu'il y a eu expropriation non suivie de convention amiable, ou cession amiable sans accord sur le prix, par la date de l'ordonnance du magistrat directeur du jury dont la délibération a réglé le montant de l'indemnité ;

Lorsque le titre d'acquisition a stipulé exceptionnellement des termes de paiement, par l'époque des échéances ;

9° Pour les loyers, par la date du jour qui précède l'échéance de chaque terme ;

10° Pour les frais de poursuites et d'instances et autres frais à rembourser aux comptables qui en ont fait l'avance en vertu des lois et règlements, par la date d'émission des mandats ;

11° Pour les restitutions des sommes indûment portées en

Mais il peut se produire que les droits acquis et les services faits dont il vient d'être parlé n'aient pu être liquidés, recouvrés ou payés à la fin de la période complémentaire, il importe donc, après la clôture de l'exercice, de les faire revivre dans l'exercice suivant.

Plusieurs dispositions ont été prises à cet effet.

Si au 30 avril de la seconde année de l'exercice, il existe des restes à recouvrer sur quelques-uns des produits ou revenus de l'Université, le comptable rend compte et justifie à l'ordonnateur des circonstances qui se sont opposées à la rentrée des reliquats; il établit à cet effet *un bordereau détaillé* des titres de perception et des versements effectués avec l'indication des sommes non recouvrées et des motifs du non-recouvrement (article 50 du règlement du 29 décembre 1897).

L'ordonnateur vise ce bordereau et y détermine :

1° La portion de l'arriéré qu'il y a lieu de reporter à l'exercice suivant ;

2° La portion dont le comptable serait dans le cas d'obtenir décharge ;

3° Celle qui devrait demeurer à la charge du comptable.

---

recette dans le budget de l'établissement, par la date des décisions qui ont autorisé chaque restitution.

Les frais accessoires se rapportent au même exercice que la dépense principale.

Puis le Conseil délibère sur cet arriéré et statue notamment sur l'admission en non-valeurs des créances présentées comme irrécouvrables. L'ordonnateur assure enfin l'exécution de cette décision au moyen d'un arrêté inséré à la suite du bordereau ou état des restes à recouvrer. Cet arrêté détermine : 1° les créances à reporter à l'exercice suivant et dont l'agent comptable devra poursuivre le recouvrement au titre du dit exercice ; 2° les créances à reporter à ce même exercice et dont l'agent comptable fera immédiatement recette de ses fonds personnels, sauf son recours contre qui de droit. Ces créances constituent le total définitif des sommes restant effectivement à recouvrer. L'arrêté fixe en dernier lieu : 3° les reliquats qui doivent être passés en non-valeurs et dont l'agent comptable est autorisé à abandonner le recouvrement.

Au vu de cet arrêté le comptable déduit du montant des titres de perception de l'exercice expiré l'ensemble des restes à recouvrer au 30 avril, et il prend charge comme créances nouvelles de l'exercice en cours, des sommes transportées à cet exercice et de celles mises à sa charge. Ce sont ces restes à recouvrer qui rentrent, ainsi qu'on a pu le voir, dans le budget additionnel voté en cours d'exercice, du mois de mai.

En ce qui concerne les dépenses la procédure est à peu près identique.

Aux termes de l'article 52 du règlement, toutes les dépenses d'un exercice doivent être liquidées avant l'expiration de la période complémentaire. Les créances dont les titres ont été déposés trop tardivement pour que le mandatement puisse en être fait avant la clôture de l'exercice, doivent néanmoins être liquidées afin que le montant en soit compris dans les restes à payer de cet exercice.

Par contre, les mandats qui n'ont pas été présentés au paiement avant le 30 avril sont annulés, car les dépenses ne sont payables qu'autant qu'elles ont été mandatées sur l'exercice en cours ; l'annulation appartient à l'ordonnateur.

Le comptable dresse alors un état des mandats non payés indiquant, pour chaque article du budget, la nature de la créance, le nom du créancier et les sommes dues ; cet état comprend en outre les sommes non mandatées mais liquidées avant la clôture de l'exercice conformément à l'article 52 du règlement du 29 décembre 1897.

Ces restes à payer sont portés, ainsi que les restes à recouvrer au budget additionnel de l'exercice en cours, et l'ordonnateur d'une part, le comptable de l'autre, peuvent mandater et payer sur cet exercice.

L'exécution des services se poursuit ainsi régulièrement d'année en année, et le principe de la spécialité budgétaire et de la personnalité des exercices se trouve invariablement observé.

La loi du 29 janvier 1831, laissant de côté les départements, les communes et les établissements publics, réserve à l'Etat le bénéfice de la déchéance quinquennale. Or, les Universités sont des établissements publics ; il semble donc, de prime abord, qu'elles ne puissent se prévaloir de cette prescription. Mais en présence des liens étroits qui les unissent à l'Etat et diminuent leur personnalité (voir à ce propos la décision du 2 avril 1895 concertée entre le ministre des Finances et le ministre de l'Instruction publique, dont il a été parlé à propos de l'exemption des droits de mutation pour les libéralités faites par acte entre vifs ou par testament), on peut être tenté de les assimiler à ce dernier et de leur accorder les mêmes avantages. Cette solution ne nous paraît guère admissible, et il suffit, à notre avis, que les Universités aient une personnalité distincte de celle de l'Etat et un budget autonome pour écarter, à leur égard, la situation privilégiée faite par la loi de 1831 aux dépenses du budget général ; la tutelle administrative est, du reste, suffisante pour prévoir et empêcher les erreurs ou les retards que l'inexistence d'une autorité supérieure ne peut faire disparaître en ce qui concerne l'Etat.

Section II. — *Les Comptes.*

Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable étant essentiellement différentes, différents sont également les comptes que doivent fournir ces deux agents.

L'ordonnateur est chargé d'une exécution d'ensemble ; il reçoit une mission, une délégation déterminée, et il est tenu d'en justifier intégralement. Or cette délégation doit être accomplie dans un certain délai ; c'est donc à l'expiration de ce délai que l'ordonnateur rendra compte de ses opérations, et son compte s'appliquera à l'ensemble des actes accomplis et à l'ensemble de la période accordée pour les accomplir : ce sera un compte d'*administration* et d'*exercice*.

Le comptable, par contre, est chargé successivement, quand ils sont nécessaires et quand ils lui sont prescrits, d'accomplir certains actes matériels de paiement et de recouvrement. Il se trouve donc continuellement en mesure de justifier des opérations qu'il a effectuées pour une période donnée, en se conformant aux ordres reçus. Son compte peut, par suite, être produit à un moment et à des intervalles quelconques ; il suffira simplement de déterminer

l'époque de la production. On a, le plus souvent choisi l'année, et le compte du comptable est un *compte de gestion annuelle* embrassant sans distinction toutes les opérations effectuées pendant cette période.

Les autorités chargées d'examiner les comptes sont également des autorités distinctes.

L'ordonnateur justifie de la délégation qu'il a reçue à l'autorité qui la lui a donnée, c'est-à-dire au Conseil de l'Université.

Le comptable se trouve dans une situation litigieuse : il a eu des actes déterminés à effectuer, et il a dû les effectuer dans certaines conditions, et en observant des règles précises ; il doit donc produire ses justifications à une autorité désintéressée de ces actes mêmes, distincte et indépendante des autorités de délibération et d'exécution, et possédant la compétence spéciale nécessaire pour apprécier la régularité des opérations et leur conformité avec les ordres qui les ont prescrites, et pour statuer à ce sujet : la Cour des comptes a été créée à cet effet.

Compte de l'ordonnateur. — Le compte d'administration de l'ordonnateur est dressé au 30 avril de la deuxième année, c'est-à-dire au moment de la clôture de l'exercice. Il est rédigé dans l'ordre des articles du budget et présente distinctement le budget ordinaire et le budget extraordinaire, les recettes et

les dépenses.

L'ordonnateur fait connaître, pour les recettes :

1° La nature des recettes et l'article du budget ;

2° La fixation des sommes à recouvrer d'après le budget primitif, le budget additionnel ou les autorisations spéciales ;

3° Le montant des produits d'après les titres et actes justificatifs ;

4° Les sommes recouvrées pendant l'exercice ;

5° Les restes à recouvrer à reporter à l'exercice suivant.

Pour les dépenses. — 1° La nature des dépenses et l'article du budget ;

2° Les crédits ouverts par le budget primitif et le budget additionnel et par des décisions spéciales ;

3° Les mandats émis au profit des créanciers ;

4° Les paiements effectués pendant l'exercice ;

5° Les restes à payer à reporter à l'exercice suivant.

6° Les sommes non employées à reporter à l'exercice suivant.

L'ordonnateur fournit, en outre, tous les développements, toutes les explications nécessaires pour permettre au Conseil de se prononcer en pleine connaissance de cause (art. 130 du règlement du 29 décembre 1897).

Compte du Comptable.— Le compte du comptable est un compte de gestion annuelle ; mais comme chaque comptable n'est responsable que de sa gestion

personnelle, en cas de mutation le compte de l'année est divisé suivant la durée de la gestion des différents titulaires ou intérimaires, et chacun d'eux rend séparément le compte des opérations qui le concernent (1) (art. 132 du règlement). Ce compte est donc établi soit au 31 décembre, soit au moment de la cessation des fonctions, au cas de changement en cours d'année ; toutes les opérations doivent y figurer sans distinction d'exercice ; la gestion embrassant l'ensemble des faits accomplis au cours des douze mois ou au cours d'une période de moindre durée.

Le comptable est tenu de présenter :

1° Sa situation envers l'établissement au 1er janvier de l'année ;

2° Le rappel des opérations complémentaires effectuées au titre de l'exercice précédent du 1er janvier au 30 avril de l'année pour laquelle le compte est rendu : figurent en effet au compte, à cause de l'annualité de la gestion, l'exercice en cours pour ses douze premiers mois, l'exercice expiré pour les quatre mois de sa période complémentaire ;

3° Le développement des autres opérations de toute nature, en recettes et en dépenses, effectuées pen-

---

1. Mais les opérations de chacun des comptables en fonctions dans le cours d'un exercice sont rappelées au compte du comptable en fonctions à la fin de l'exercice (art. 133 du règlement).

dant la même année, avec distinction des opérations budgétaires et des opérations hors budget ;

4° La situation du comptable au 31 décembre (ou au moment de la cessation de ses fonctions).

Le compte des opérations complémentaires de l'exercice clos est établi aussitôt après sa clôture ; les résultats joints à ceux du compte rendu au 31 décembre précédent fournissent un terme de comparaison avec ceux du compte de l'ordonnateur dressé au 30 avril. Ces opérations complémentaires sont ensuite comprises d'une manière distincte en recettes et en dépenses dans le même document que le compte des opérations des douze premiers mois de l'exercice en cours, et c'est ainsi que chaque compte de gestion est relatif à la fois au début d'un exercice et à la fin d'un autre exercice.

Les comptes sont dressés en double expédition, dispose l'article 134 du règlement du 29 décembre 1897 ; ils présentent les recettes et les dépenses dans l'ordre des articles du budget ; après leur présentation, il ne peut y être fait aucun changement. Ils sont enfin certifiés par l'agent comptable, contrôlés dans leurs résultats et visés par l'ordonnateur et par le receveur des Finances. Toutes les pièces justificatives des recettes et des dépenses sont, en outre, produites en même temps (1).

1. Ces pièces justificatives sont énumérées dans l'article 137 du règlement du 29 décembre 1897. Ce sont :

1° Le procès-verbal de la situation de la caisse au 31 décem-

Section III. — *Règlement.*

L'ordonnateur soumet son compte au Conseil de l'Université au mois de mai qui suit la clôture de l'exercice et avant le vote du budget additionnel de l'exercice en cours (le budget additionnel peut ainsi comprendre les restes et les excédents qui apparaissent au compte d'administration). Le Conseil exa-

---

bre, auquel sont joints le bordereau de situation sommaire et son annexe qui font ressortir la portion de l'encaisse correspondant au service de l'Université.

Ce bordereau doit être revêtu du visa de l'ordonnateur ;

2° Le budget de l'exercice et le budget additionnel ;

3° Les états des modifications des prévisions de recettes ;

4° L'état des propriétés foncières, de rentes et créances composant l'actif de l'Université ;

5° L'état du passif ;

6° Le bordereau sommaire des adjudications et marchés passés pour les fournitures et travaux pendant l'année :

7° Copie de la délibération du Conseil de l'Université prise sur les résultats du compte.

Indépendamment des pièces principales indiquées ci-dessus, les agents comptables produisent pour chacun des articles de recettes et de dépenses, les pièces justificatives énumérées dans la nomenclature annexée au règlement.

Pour les recettes les titres de perception sont classés par

mine en même temps le compte de gestion du comptable et peut consulter, à cet effet, les pièces de comptabilité que cet agent tient à sa disposition sans cependant s'en dessaisir (art. 136 du règlement).

Un rapprochement facile entre les mêmes faits constatés deux fois par deux procédés différents permet au Conseil de donner son avis sur le compte de l'ordonnateur et de se rendre compte de l'exécution des services budgétaires.

Le Conseil se prononce sur cette exécution et prend en même temps une décision spéciale et complémentaire sur le compte du comptable.

Le budget est enfin définitivement réglé par arrêté du ministre de l'Instruction publique.

Quant au compte de gestion du comptable il est

---

article et renfermés dans un bordereau détaillé qui en donne le nombre et le montant, et présente également le détail des recouvrements effectués; il est justifié des réductions portant sur les titres justificatifs au moyen de l'état des restes à recouvrer.

Pour les dépenses, les mandats acquittés par les parties prenantes et les pièces justificatives à l'appui sont classés par articles et renfermés dans des bordereaux détaillés qui font connaître le nombre des pièces jointes à chaque mandat et les sommes payées.

Les bordereaux détaillés de recettes et de dépenses portent les numéros des articles du compte.

Un bordereau général des pièces produites à l'appui de son compte est dressé par l'agent comptable.

ensuite transmis, avant le 1[er] août, à la Cour des Comptes avec les pièces justificatives et une copie du compte approuvé de l'ordonnateur. La Cour établit la concordance et rend son arrêt dans les formes ordinaires.

Si les finances des Universités se distinguent nettement, aussi bien par leurs recettes que par leurs dépenses, des finances des autres établissements publics, le régime auquel elles sont soumises reproduit assez fidèlement les régimes financiers courants de ces établissements. L'examen des textes confirme cependant la conclusion à laquelle nous étions arrivé dans la première partie de ce travail, à savoir que les Universités sont encore soumises pour tous les actes de leur vie civile à un contrôle incessant et à une dépendance étroite; l'autorité des délibérations du Conseil paraît bien réduite, et les Universités ont encore à franchir, à ce point de vue, des étapes que le département, la commune ou d'autres établissements n'ont pu franchir qu'après de longues années et une lente évolution.

Cette constatation faite, il nous reste à examiner en dernier lieu quels sont les résultats qu'on espérait de la nouvelle législation inaugurée en 1898, et quels sont ceux qui se sont effectivement réalisés jusqu'à ce jour. Cette étude fera l'objet de la troisième partie de notre travail.

TROISIÈME PARTIE

Conséquences financières de la loi de 1896.

I

Amenée peu à peu par les circonstances, inspirée par une lente expérience, la loi du 10 juillet 1896 allait se trouver subordonnée à tout un ensemble de conditions financières capables de rendre possible et de faciliter sa réalisation.

Les partisans de la réforme proclamaient qu'elle procurerait un avantage à tout le monde : « Les « Universités gagneront 1.200.000 francs, disait « M. Liard au Sénat, l'Etat ne supportera rien. »

Par contre, les adversaires, et il s'en trouvait un certain nombre, ne cachaient pas leurs craintes et annonçaient que les dépenses de l'Etat, trop lourdes déjà, se trouveraient encore accrues. « Le projet de « loi, dit M. le sénateur Gadaud, ne vous demande

« cette année qu'une dépense de 200.000 francs,
« mais vous n'oublierez pas que toutes les promes-
« ses de ne pas augmenter les dépenses qui nous
« ont été faites par les gouvernements, ont été
« oubliées par la suite ; que ces dépenses ont été tou-
« jours continuées par des dépenses plus élevées. »
M. Gadaud se montrait pessimiste, mais l'on est bien forcé de reconnaître que tout un passé légitimait ce pessimisme.

Administrativement, il s'agissait de créer une personne morale et de lui donner un nom ; financièrement il s'agissait d'organiser un régime nouveau. Cette dernière question allait avant tout, tant à la Chambre des députés qu'au Sénat, préoccuper tous ceux qui devaient prendre une part active aux débats.

Le projet du gouvernement, et c'était ce qui le caractérisait particulièrement, commençait par abandonner aux Universités les droits d'études, d'inscriptions, de bibliothèque et de travaux pratiques acquittés par les étudiants conformément aux règlements. Cet abandon constituait un découvert pour le Trésor, découvert évalué par le ministre de l'Instruction publique et par les rapporteurs de la loi à 1.200.000 francs environ.

Or le but principal de la législation nouvelle était de favoriser l'enseignement supérieur en grevant le moins possible le budget de l'Etat ; ce « don royal »

de plus d'un million ne pouvait donc se faire sans compensation et devait entraîner corrélativement la suppression d'un chiffre à peu près équivalent de dépenses.

L'exposé des motifs du projet de loi expliquait donc que le budget de l'Etat en ce qui concerne l'enseignement supérieur serait allégé sur d'autres chapitres et surtout sur celui des constructions en cours. Ce chapitre relatif aux constructions scolaires de l'enseignement supérieur (chapitre 63 au budget de 1895) joint au chapitre 64 du même budget (matériel scientifique et installation des établissements d'enseignement supérieur) représentait environ un million. Les services compris dans ces deux chapitres avaient fait l'objet d'engagements de l'Etat envers les villes, engagements sur le point d'être remplis et devant l'être effectivement en 1897 ; à ce moment la compensation pourrait donc s'effectuer presque automatiquement et sans difficultés ; il suffisait pour cela d'ajourner l'application de la nouvelle loi jusqu'au 1er janvier 1898.

De cette façon, annonçait l'exposé des motifs, le budget de l'Etat ne serait grevé que d'une somme variant entre 200.000 et 300.000 francs. C'était minime si l'on songeait que l'enseignement supérieur se trouvait, depuis longtemps déjà, dans une pénurie presque complète.

Cette augmentation de dépenses annoncée dès le

début inquiétait cependant, comme on l'a vu, les adversaires de la nouvelle loi ; aussi importait-il, si l'on voulait triompher, de calmer leur inquiétude, d'expliquer les chiffres donnés, d'atténuer leur portée et de les réduire, en apparence du moins, à leur plus simple expression.

Dans ce but, M. le sénateur Bardoux, rapporteur de la loi au Sénat (c'est au Sénat que les débats prirent le plus d'ampleur), affirmait que l'accroissement de dépenses prévu était normal, qu'il ne tenait pas à la réforme mais qu'il résultait simplement du développement de l'enseignement supérieur. M. Bardoux citait, du reste, les augmentations suivantes :

488.028 francs en 1892.
247.000 francs en 1893.
237.000 francs en 1894.
577.667 francs en 1895.

La réforme n'aurait, par conséquent, aucune répercussion financière et le chiffre annoncé dans le rapport restait même au-dessous de la moyenne des années précédentes.

Les augmentations de dépenses subies de 1892 à 1895 n'avaient malheureusement pas la même origine que celle qu'on prévoyait pour 1898. Si l'on prend, par exemple, le chiffre donné pour 1895, il est facile de reconnaître d'où provient la somme de 577.667 francs mentionnée par le rapporteur.

Les dépenses comprises au budget de l'Etat au chapitre du personnel des Facultés avaient atteint :

8.669.612 francs en 1894.
9.068.279 francs en 1895,

soit en plus pour 1895 :

398.967 francs.

Les dépenses comprises pour les mêmes années au chapitre du matériel s'étaient élevées à :

3.129.703 francs en 1894 ;
3.308.703 francs en 1895.

soit en plus pour 1895 :

179.000 francs.

ce qui fait bien en tout : 577.667 francs.

Or l'augmentation de 200.000 francs prévue dans le rapport provenait d'une diminution de recettes de 1.200.000 francs compensée en partie par une diminution de dépenses de un million.

Les dépenses de personnel, totalement étrangères à la réforme, n'avaient aucune influence sur cette augmentation qui résultait non seulement de crédits relatifs aux seules dépenses de matériel, mais encore de la compensation opérée entre ces dépenses et des recettes.

Pour faire porter la comparaison sur des termes de même nature, il eût fallu tout d'abord laisser de côté les dépenses de personnel, puis opérer pour 1895 et pour les autres années, afin d'avoir un chiffre

susceptible d'être comparé, la compensation opérée en ce qui concernait la nouvelle loi.

De cette manière, l'augmentation brute de dépenses entre 1894 et 1895 se réduisait à : 179.000 francs provenant des crédits du matériel.

Pour la même période les recettes étaient passées

de 6.281.700 francs en 1894

à 6.972.340 francs en 1895,

subissant ainsi un accroissement de :

690.640 francs.

En diminuant, pour limiter la comparaison, ce chiffre de celui qui représente l'augmentation subie par les dépenses de personnel (soit 398.667 francs) les recettes n'en demeurent pas moins encore en hausse de 291.973 francs. De sorte qu'en opérant la compensation entre cette somme réduite et celle qui provient des dépenses de matériel (179.000 francs) on obtient malgré tout en faveur des recettes 112.973 francs.

Et en définitive l'accroissement de dépenses signalé par M. Bardoux pour l'année 1895 se réduisait en réalité à un accroissement de recettes et l'on arriverait ainsi à prouver que la réforme, au lieu de coûter simplement 200.000 francs, s'aggraverait encore du bénéfice réel de 1895 non réalisé à l'avenir pour atteindre un chiffre supérieur à 300.000 francs (312.973 francs).

En essayant d'atténuer de la sorte les effets de la

réforme projetée, on n'arrivait qu'à les rendre plus inquiétants.

Mais si, comme le déplorait M. Liard, le coût net de l'enseignement supérieur allait jusqu'à ce moment en diminuant, au grand détriment de la science et des établissements chargés de l'administrer, le projet de loi avait précisément pour but de faire cesser cet état de choses déplorable en stimulant la science par une organisation nouvelle de ses établissements et en maintenant d'autre part, dans la mesure du possible, le *statu quo* budgétaire en ce qui concernait l'Etat (1). Il demeurait dès lors acquis, qu'en tout état de cause, en abandonnant les plus-values réalisées au cours des exercices précédents, la situation actuelle ne pouvait pas être maintenue et que les crédits budgétaires allaient fatalement être dépassés d'une somme évaluée à 200.000 francs.

Ce chiffre fut du reste accepté, et en votant la loi personne ne se dissimulait sa réalité et son exactitude au moins approximative.

M. Poincaré, dans son rapport à la Chambre des députés, élevait même son évaluation à 300.000 fr. en y apportant toutefois le tempérament que le

1. Il est juste de faire remarquer que c'est en France que le prix de revient de l'étudiant est de beaucoup le moins élevé ; les crédits affectés à l'enseignement supérieur sont du reste, toutes proportions gardées, très inférieurs aux crédits correspondants dans les autres pays.

ministre de l'Instruction publique et le directeur de l'enseignement supérieur avaient donné à la commission l'assurance que ce chiffre ne serait pas atteint et que, du reste, même le fût-il, il n'y aurait pas lieu de s'en effrayer.

M. Poincaré, on le voit, ne garantissait rien et paraissait même pressentir que les prévisions seraient dépassées. Il n'avait pas tort.

Pour calculer le prix probable de la réforme et établir ce chiffre moyen de 200.000 francs qui apparaît dans les discussions comme un chiffre fatidique, on avait pris pour base une année moyenne, en l'espèce l'année 1890, et l'on était demeuré pour les évaluations dans la moyenne de l'accroissement probable des dépenses qui résulterait pour les exercices suivants de la nouvelle législation.

On vota donc la loi en supputant comme prix de revient ce qu'elle coûterait en moyenne, non pas au budget de la première année, mais au cours d'un certain nombre d'années d'application.

Mais le début de la réforme projetée devait coïncider avec le début de l'exercice 1898 et c'est le budget de cette année 1898 qui allait subir le premier effet de la loi. Au moment des évaluations budgétaires on ne devait plus se baser sur les chiffres approximatifs donnés lors du vote de la loi du 10 juillet 1896, mais, suivant la règle financière admise, sur les résultats connus du pénultième

exercice, en l'occurrence l'exercice 1896. Or, en 1896, les droits qui allaient cesser de figurer au budget de l'Etat s'étaient élevés à 1.900.000 francs, alors que l'on avait annoncé une diminution de 1 million 250.000 francs seulement. La compensation partielle dont il a été parlé devenait donc insuffisante.

« En admettant même, dit l'exposé des motifs des « projets de décrets relatifs à l'organisation des Uni- « versités, que les chiffres de 1896 marquent un « étiage auquel ne s'élèvera plus le produit des « droits d'études ; que le nombre des étudiants, un « peu moindre déjà en 1897, diminue encore en « 1898, la différence était trop grande entre l'année « moyenne et l'année réelle pour qu'une compensa- « tion complémentaire ne fût pas réclamée. D'ail- « leurs, en y consentant, on assurait encore aux « Universités une recette supérieure aux chiffres « indiqués dans les travaux préparatoires de la loi. »

La différence signalée était, en effet, de 650.000 fr. et en ne procédant qu'à la compensation résultant de la suppression des crédits affectés aux constructions, au matériel et à l'installation des établissements d'enseignement supérieur (chapitres 63 et 64 au budget de 1895), ces chapitres représentant 1 million environ (1.066.000 francs en 1897) le prix de revient de la réforme s'élevait à près de 900.000 francs.

« Quel devait être ce complément de compensa-

« tion, poursuit l'exposé des motifs précité ; ce « n'est pas des traitements du personnel qu'il pou- « vait venir. Loin d'être excessifs, ces traitements « ne sont pas toujours suffisants. D'autre part, il eût « été contraire à l'esprit de la loi d'en mettre une « partie à la charge des Universités. Un des traits « essentiels de cette loi c'est, en effet, que l'Etat « continue de garder en charge les traitements de « tous les emplois existant à cette heure et qu'il con- « tinuera de les payer directement comme aupara- « vant. Restaient les dépenses de matériel auxquel- « les depuis plusieurs années l'Etat contribue non « plus par des crédits, mais par des subventions.

« De ces dépenses diverses, les travaux pratiques « des étudiants ont paru celles qu'il était le plus « naturel de mettre à la charge des Universités. « Elle a un objet très précis. Elle correspond à « un droit spécial encaissé par les Universités. Le « crédit auquel elle donnait lieu se trouve à peu « près égal au produit des droits corrélatifs, soit « 400.000 francs. Enfin la détermination de l'allo- « cation pour travaux pratiques à ouvrir par les « Universités aux Facultés et Ecoles se fera d'elle- « même chaque année, d'après le montant même « des droits encaissés de ce chef.

« Les choses se passeraient désormais ainsi : Il « ne serait plus ouvert aux Facultés de subvention « spéciale pour les travaux pratiques des étudiants ;

« il serait mis à la disposition de chacune d'elles « pour ces travaux une allocation égale au montant « des droits de travaux pratiques versés par ses « étudiants à la caisse de l'Université. »

De cette manière, le budget de l'Etat allait se trouver dégrevé d'une nouvelle somme de 400.000 fr., ce qui portait à 1.400.000 francs le chiffre des diminutions de dépenses, les recettes étant amoindries de 1.900.000 francs ; le coût de la réforme atteignait, en définitive, pour la première année, 500.000 francs environ.

On a vu plus haut les efforts que firent les promoteurs de la nouvelle loi pour atténuer le plus possible l'effet produit par l'augmentation du prix de l'enseignement supérieur. Il est donc permis de se demander si, en présence de ce chiffre réel de 500.000 francs, le législateur ne serait pas resté hésitant, malgré la modicité du sacrifice demandé par rapport à d'autres dépenses budgétaires d'une utilité moins incontestable.

Mais en 1897 et en 1898 la réforme était chose accomplie, il fallait donc bon gré mal gré s'incliner et accepter ses conséquences financières.

Au budget de 1898, par suite, le chapitre relatif aux dépenses de matériel des Universités fut fixé à 2.320.000 francs, alors que le chapitre correspondant avait atteint 2.720.000 francs l'année précédente. Les chapitres concernant les constructions

scolaires, le matériel scientifique et l'installation des établissements d'enseignement supérieur qui s'étaient élevés à 1.066.000 francs en 1897 disparurent ainsi qu'on l'avait annoncé. Les recettes provenant des droits universitaires furent seulement de 5.228.970 fr., elles avaient été de 7.235.850 francs en 1897.

Le budget de l'Etat subissait de ce fait une diminution de dépense, de 1.466.000 francs, et une diminution de recettes de 2.006.880 francs. Le prix de la réforme était représenté par la différence entre ces deux sommes, soit 540.880 francs en faveur des dépenses.

Ce sacrifice ainsi consenti par l'Etat a-t-il amené des résultats favorables ? ou bien représente-t-il seulement une perte pure et simple au détriment du budget général, sans avantages réels ou appréciables, malgré les heureux présages sous lesquels se présentait la réforme de 1896 ? Il convient de l'examiner maintenant.

Tout d'abord, si l'on prend les chapitres affectés par la nouvelle législation pour y constater les variations subies depuis l'année 1898 jusqu'à la période actuelle, on remarque que le chapitre relatif au matériel des Universités, dans les dépenses du ministère de l'Instruction publique (chapitre VIII en 1898 et chapitre XII en 1904) s'est élevé de 2.320.000 francs en 1890 à 2.596.705 francs en 1904, subissant ainsi en six ans une augmentation de 276.705 francs, soit

en moyenne 46.000 francs par an. Si donc l'on n'a pu, en consentant un sacrifice initial, maintenir les dépenses dans un état stationnaire, il faut cependant constater qu'on ne s'est guère éloigné de cet état stationnaire, et que la création des Universités n'a entraîné dans les crédits du budget de l'Etat qu'un accroissement bien peu considérable, accroissement qui paraîtra bien faible et bien mince quand on aura constaté d'autre part les résultats obtenus.

On peut même aller plus loin et rendre moins sensible encore la progression des dépenses, si l'on se cantonne dans la partie du chapitre du matériel des Universités précité relative aux subventions de l'Etat aux Universités et Facultés ; on reconnaît alors que la marche ascendante de ces subventions a été seulement la suivante :

2.008.950 francs en 1898 :
2.121.305 francs en 1904,

soit un excédent de 112.355 francs qui vient réduire encore les chiffres signalés naguère.

En prenant par contre les subventions accordées sur le même chapitre en 1894 et 1895 :

2.151.953 francs en 1894,
2.339.153 francs en 1895,

il est aisé de voir qu'en une seule année ces subventions avaient augmenté de :

187.200 francs.

La loi de 1896 a donc marqué un temps d'arrêt

dans les subventions qui, diminuées de 400.000 fr. en 1898 (travaux pratiques) n'ont pas atteint encore par suite de la lenteur de leur progression le chiffre qu'elles atteignaient il y a dix ans. Ce fait seul serait de nature à répondre à tous les reproches qu'on pourrait formuler puisque l'accroissement des dépenses du matériel des Universités, au budget de l'Etat, provient surtout de crédits absolument étrangers à la personnalité des Universités (frais d'examens, subventions aux associations d'étudiants, etc.)

On pourrait encore rendre les résultats obtenus plus favorables en opérant une compensation avec l'augmentation des recettes constituées au budget de l'Etat par les droits dont celui-ci continue de bénéficier. Mais si la compensation fut opérée en 1897 parce que la diminution des recettes provenait de la réforme même, nous ne l'opérerons pas en 1904 parce que les variations de ces recettes sont uniquement depuis 1898 le résultat de l'accroissement du nombre des étudiants et peuvent provenir de causes étrangères à la loi du 10 juillet 1896, ce qui enlèverait une partie de leur valeur aux arguments qu'on voudrait tirer d'une compensation même partielle. Il suffit d'ailleurs de s'en tenir aux augmentations de dépenses, et les arguments qu'elles pourront fournir seront d'autant plus probants que les chiffres, ainsi limités, seraient plutôt défavorables au régime

actuel, puisqu'ils sont relatifs non pas à une dépense nette mais à une dépense brute.

Il demeure, du reste, acquis dès maintenant que cette dépense brute en progression ne présente pas de caractères inquiétants ; que rien ne permet de prévoir et de redouter un avenir défavorable et que les craintes manifestées au moment du vote de la loi ne se sont pas encore réalisées.

La situation paraîtra même encore plus satisfaisante lorsqu'on l'aura comparée à celle qui a précédé d'un certain nombre d'années la nouvelle législation. En 1887, par exemple, le matériel des Facultés coûtait à l'Etat 4.619.520 francs. En 1904, il ne coûte plus, on le sait, que 2.596.705 francs, soit plus de deux millions de moins. Quelle que soit donc la cherté des établissements d'enseignement supérieur, quels que soient les sacrifices consentis par l'Etat au cours des dernières années, un fait reste évident : c'est que dans un budget dont les dépenses sont sans cesse croissantes, l'Etat ne dépense en 1904 pour ces établissements que la moitié, à peine, de ce qu'il dépensait en 1887. Or l'année 1887 compte au nombre de celles où l'on se plaignait le plus amèrement, et à juste titre, de la détresse de l'enseignement supérieur.

Les chapitres atteints par la loi de 1896 ne sont pas, du reste, les seuls, à se trouver actuellement en voie d'augmentation. Les dépenses du personnel des

Universités, par exemple, qui n'ont pas cessé d'être assurées par l'Etat, ont subi les variations suivantes :

5.709.700 francs en 1887,
8.669.612 francs en 1894,
9.361.678 francs en 1897,
10.514.761 francs en 1904.

Il ressort de ces chiffres que, toutes proportions gardées, l'évolution suivie dans le sens des dépenses est plus sensible et plus marquée en ce qui concerne précisément les services restés étrangers à l'action de la nouvelle loi, quoique les augmentations de crédits antérieures à 1897 soient supérieures à celles qui ont suivi cette année. L'anomalie consistait surtout en ce que, avant 1896, si les dépenses de personnel augmentaient et dénotaient, par ce fait seul, une plus grande expansion et de plus grandes exigences de l'enseignement supérieur, elles auraient dû correspondre à une augmentation parallèle des dépenses du matériel, c'est-à-dire des moyens d'action mis à la disposition de l'enseignement. Or, ces conditions matérielles de réalisation devenaient, les crédits diminuant, de moins en moins appropriées à ce qu'on était appelé à leur demander et l'Etat paraissait en définitive retirer d'une main ce qu'il avait accordé de l'autre. L'harmonie est aujourd'hui rétablie et reprenant maintenant l'argument de M. Bardoux on peut dire en toute vérité que l'augmen-

tation des dépenses n'est pas une conséquence de la réforme, mais une conséquence naturelle et forcée du développement de l'enseignement supérieur.

II

Plusieurs budgets se sont trouvés concurremment affectés par la loi du 10 juillet 1896 ; le budget de l'Etat d'une part, les budgets des Universités de l'autre. Les effets de la loi sur le budget de l'Etat viennent d'être étudiés, il reste à examiner maintenant les conséquences de cette même loi en ce qui concerne les budgets des Universités.

Suivant les chiffres fournis par M. Poincaré à l'appui de son rapport devant la Chambre des députés en 1896 et en ce qui concerne seulement les six Universités de Paris, Bordeaux, Lille, Lyon, Nancy et Toulouse, les budgets de ces Facultés et Universités (alors corps de Facultés), comprenaient en recettes en 1895 :

Paris. . . .	3.890.748	francs.
Bordeaux . .	918.223	»
Lille. . . .	797.880	»
Lyon . . .	1.025.517	»
Nancy . . .	849.905	»
Toulouse . .	525.941	»

Ces chiffres s'appliquaient aux fonds propres de ces Facultés et Corps de Facultés et aux fonds alloués par l'Etat ; les droits de toute nature restant en dehors puisqu'ils rentraient tous exclusivement dans les recettes du Trésor.

Il convient de remarquer que parmi les fonds d'Etat figuraient non seulement les sommes comprises dans les dépenses de matériel au budget du Trésor, mais encore celles qui concernaient les dépenses du personnel ; or les dépenses de personnel étaient assurées à cette époque comme elles le sont aujourd'hui, directement par l'Etat sans figurer au budget propre des Facultés, Corps de Facultés ou Universités. Pour comparer les chiffres de 1896 avec les chiffres des budgets des Universités en 1904, il importe donc de les diminuer des recettes comprises parmi les fonds d'Etat et constituant pour ce dernier non une subvention, mais une dépense propre, c'est-à-dire des fonds d'Etat relatifs au personnel. En ajoutant aux budgets des six Universités précitées, préalablement réduits ainsi qu'il vient d'être expliqué, les droits qui auraient été mis à leur disposition d'après le projet de loi en 1895 on obtiendra, pour les Corps de Facultés et Facultés et pour l'année 1895, un ensemble de recettes composé de fonds propres, de subventions de l'Etat relatives au matériel et de droits divers ; en un mot, d'éléments identiques à ceux qui composent les bud-

gets des Universités et Facultés en 1904. La comparaison sera alors rationnelle.

Les fonds d'Etat relatifs au personnel et rentrant comme tels dans le budget du Trésor au chapitre du personnel des Facultés s'étaient élevés en 1895 à :

Paris. . . .	2.965.495 francs.
Bordeaux . .	731.950 »
Lille. . . .	616.302 »
Lyon. . . .	823.000 »
Nancy . . .	654.150 »
Toulouse. . .	410.900 »

Les droits qui devaient passer en 1898 aux budgets des Universités avaient été, pour la même année 1895 :

Paris	646.865 francs.
Bordeaux. . .	105.410 »
Lille	53.840 »
Lyon	128.152 fr. 50
Nancy. . . .	41.582 fr. 50
Toulouse. . .	42.302 fr. 50

Et l'on peut dresser le tableau suivant :

Universités 1	Budgets bruts y compris le personnel 2	Dépenses de personnel du budget de l'Etat à déduire de la colonne précédente 3	Restes 4	Droits à ajouter 5	Totaux pouvant servir de termes de comparaison 6
Paris.....	3.890.748	2.965.495	925.253	646.865	1.572.118
Bordeaux.	918.223	731.950	186.273	105.410	291.683
Lille	797.880	616.302	181.578	53.840	235.418
Lyon.....	1.025.517	823.000	202.517	128.152 50	330.669 50
Nancy....	849.905	654.150	195.755	41.582 50	237.337 50
Toulouse .	525.941	410.900	115.041	42.302 50	157.343 50

Partant des chiffres ainsi obtenus, il sera maintenant facile de voir les changements qui se sont produits de 1895 à 1904 en passant par une année intermédiaire, 1899 par exemple. Pour ces deux dernières années, 1904 et 1899, les éléments seront fournis par les comptes définitifs des Universités. Il résultera de cette comparaison ce tableau nouveau :

Universités	Budgets des facultés et corps de facultés : 1895	Budgets des Universités et facultés : 1899	Budgets des Universités et facultés : 1904
Paris (1).....	1.572.118	3.585.379 67	3.073.451 26
Bordeaux....	291.683	482.638 20	636.610 25
Lille.........	235.418	377.956 49	379.990 53
Lyon........	330.669 50	545.007 12	591.896 95
Nancy.......	237.337 50	535.375 38	802.280 58
Toulouse	157.343 50	313.178 57	484.213 68

Ces chiffres mettent en évidence aussi clairement qu'il est possible l'augmentation considérable des moyens d'action mis à la disposition des Universités.

Si l'on reprend l'élévation des crédits provoquée par la loi du 10 juillet 1896 au budget de l'Etat

1. Le fait pour les recettes de 1899 d'être supérieures à celles de 1904 en ce qui concerne l'Université de Paris provient de ce qu'il a été touché en 1899 sur l'emprunt contracté au Crédit foncier des sommes très supérieures à celles qui ont été touchées au cours des autres années, 800.000 fr. en 1899 et 120.000 fr. seulement en 1904.

pour l'année 1898 et pour les années suivantes : 540.880 francs pour 1898 et 276.705 francs pour la période qui va de 1898 à 1904 ; on constate que le budget de l'Etat s'est trouvé grevé au total d'une somme de 800.000 francs environ (817.585 francs).

Alors que l'augmentation des recettes au budget des Universités a atteint pour une période équivalente :

Universités	1895	1904	Augmentations
Paris........	1.572.118	3.073.451 26	1.501.333 26
Bordeaux....	291.683	636.610 25	344.927 25
Lille.........	235.418	379.990 53	144.572 53
Lyon........	330.669 50	591.896 95	261.227 45
Nancy.......	237.337 50	802.280 58	564.943 08
Toulouse	157.343 50	484.213 68	326.870 18
		Total.....	3.143.873 75

A une surélévation totale des crédits de l'Etat de 800.000 francs a donc correspondu, pour six Universités seulement, une augmentation de recettes supérieure à trois millions, ce qu'un mathématicien exprimerait en disant que l'accroissement de dépenses du Trésor a été le logarithme, en quelque sorte, de l'accroissement des recettes des Universités, une progression géométrique de celles-ci correspondant à une progression arithmétique des premières. Le

fait n'est pas mathématiquement exact, mais l'exemple donné définit bien sa physionomie réelle.

Les Universités ont ainsi acquis, et à peu de frais pour l'Etat, le principe d'émulation et de vie qu'on avait espéré leur voir acquérir.

Les services insuffisamment dotés ont cessé de l'être; les faits signalés par M. Liard dans la discussion de la loi au Sénat, ont cessé de se produire et l'enseignement supérieur a vu enfin sa situation matérielle s'améliorer dans des proportions presque inespérées.

Ces ressources nouvelles et croissantes des Universités proviennent surtout de dons et legs qui se sont trouvés suscités et accrus comme certains indices le faisaient prévoir (1), de subventions accordées par les établissements publics locaux et par les particuliers, de fondations diverses, de droits perçus conformément à la loi du 30 mai 1899 pour l'obtention de titres ou grades créés par les Universités ; les emprunts occupent aussi une place appréciable parmi ces recettes, mais leur importance est loin d'être en rapports avec les progrès qu'on a pu constater ; les pouvoirs publics ont, du reste, tout intérêt à limiter ces emprunts pour assurer la sauvegarde des subventions futures du Trésor.

1. Quelques années avant la réforme un legs avait été fait aux Facultés d'une ville du Midi à condition qu'elles seraient constituées en Université dans un certain délai.

La somme de revenus ainsi formée, a allégé, on ne saurait le nier, le budget de l'Etat de toutes les dépenses nouvelles qu'elle a rendues possibles aux Universités et de tous les avantages qu'elle leur a procurés. C'est de cette seule manière que pouvait se réaliser et que s'est réalisée la conciliation indispensable entre les besoins de la science et les nécessités financières du pays.

CONCLUSION

Exempt des mécomptes si fréquents en matière d'organisation nouvelle, le régime inauguré par la loi du 10 juillet 1896 paraît avoir donné aux Universités régionales une sorte d'impulsion, une poussée initiale et forte dont les effets n'ont pas tardé à se faire sentir. Profitant de la vitesse reçue et acquise, les Universités sont nées à la vie financière aussi bien qu'à la vie scientifique et, dans un essor puissant, elles ont acquis un développement qui leur a donné définitivement en France droit de cité.

La nouvelle législation, il ne faut pas rechercher ailleurs la raison de sa réussite, est arrivée, en effet, en temps opportun et à un moment où elle était devenue nécessaire ; elle a consacré une situation attendue, mais existant déjà d'une manière latente : elle a donné aux faits force de loi. C'est là une condition essentielle et suffisante de succès.

L'enseignement supérieur, confondu avec l'Etat, se trouvait indifférent et isolé ; l'Etat, si paradoxale que la chose puisse paraître, constituait une sorte

d'obstacle ; il s'est donc retiré, en apparence du moins, au second plan et cet obstacle a disparu. Un mot, un nom, a accompli l'œuvre désirée ; un organisme a permis de la réaliser pratiquement.

Le système actuel a rompu définitivement avec le passé, il a réveillé toutes les forces vives des établissements d'enseignement supérieur en plaçant simplement ceux-ci dans le milieu favorable à leur activité et en les dotant des instruments nécessaires à cette activité.

Ces instruments avec les moyens de les mettre en service ont été demandés à l'Etat d'abord, aux Universités elles-mêmes ensuite, à des tiers enfin (établissements publics ou d'utilité publique, particuliers).

L'Etat est intervenu, comme par le passé, au moyen de ses subventions, mais celles-ci ont subi un retard et un ralentissement dans leur marche ascendante, ce qui prouve que les Universités coûtent actuellement à l'Etat moins cher qu'elles ne lui coûteraient, toutes choses égales d'ailleurs, si elles n'avaient point reçu leur nom et leur organisation actuels.

Les tiers, en étendant ce terme à tout ce qui n'est pas l'Etat ou les Universités et les Universités elles-mêmes, se sont rapprochés et sont entrés en collaboration, tant il est vrai qu'on ne s'intéresse réellement qu'à ce qu'on connaît bien et qu'on possède

auprès de soi. Chaque pays, chaque région d'un pays se prête à une étude particulière et se trouve portée plus spécialement vers une branche de la science plutôt que vers une autre ; les Universités formées pour les besoins et pour les aspirations locales, ont pris conscience de ces besoins et de ces aspirations ; constituées par l'Etat, aidées par tout le monde et intéressées à leur propre sort, elles ont pu les satisfaire.

Chacune d'elles, grâce à ses propres ressources, aux subventions plus importantes et aux libéralités plus nombreuses, est arrivée à s'individualiser et à remplir plus complètement sa tâche particulière, cessant de rentrer uniformément dans le modèle unique et invariable personnifié autrefois par l'Université de France.

Sans doute la spécialisation est difficile, car il existe une unité et une base indispensables d'enseignement, mais, selon le mot de M. Liard, si l'enseignement supérieur est un vaste organisme, « il est « un et multiple à la fois ; un ainsi que l'esprit « humain d'où vient toute science, multiple ainsi « que les objets divers auxquels cet esprit s'applique, « ouvert à tout ce qui peut être objet d'études, avec « autant de compartiments qu'il y a de divisions « naturelles dans les choses, compartiments dis- « tincts mais non séparés, dans lesquels circulerait « une même vie, un même esprit. » Ouvertes à tous

les objets divers de cet esprit humain les Universités ont pu les orienter dans la voie spéciale qui paraissait la mieux indiquée, et la corrélation existant désormais entre leurs ressources et l'importance de leur situation leur a permis de satisfaire mieux et plus exactement à tous les besoins scientifiques.

Il faut ajouter que jusqu'à ce jour aucune circonstance extérieure n'est venue mettre sensiblement obstacle aux progrès espérés et réalisés ; le nouveau régime, arrivé au bon moment, s'est trouvé favorablement placé au milieu du réseau des lois en vigueur, mais on peut craindre que d'autres circonstances ne viennent porter atteinte à cet état de choses. Un changement désavantageux peut résulter des causes les plus indirectes en apparence. La situation faite aux étudiants, dans un pays déterminé, peut apporter des variations profondes dans la population universitaire et entraîner une hausse ou une baisse souvent considérables dans les recettes perçues.

La législation militaire exerce à ce point de vue une influence importante. C'est ainsi que la loi du 15 juillet 1889 a entraîné dès sa mise en vigueur et grâce à son acticle 23 un accroissement dans cette population universitaire, accroissement favorable à la prospérité des Universités naissantes. Il est vrai que dès 1897, par suite des difficultés rencontrées pour obtenir les titres nécessaires à la dispense,

l'engouement pour les études supérieures a paru diminuer et le nombre des étudiants a légèrement faibli ; mais, au cours des années suivantes, en perspective de la loi de deux ans, une hausse s'est de nouveau produite.

Cette loi de deux ans étant actuellement en cours d'exécution, il est permis d'éprouver quelques craintes en ce qui concerne un fléchissement dans le nombre des étudiants et une diminution corrélative dans le produit des droits universitaires tant au profit de l'Etat qu'au profit des Universités. Ces craintes sont d'autant plus légitimes que le fait d'être soumis quant au service militaire au régime commun détournera évidemment des études supérieures tous ceux qui ne voyaient en elles qu'un moyen de bénéficier d'un régime de faveur. Scientifiquement l'enseignement supérieur ne perdra rien, mais financièrement les craintes subsistent.

Il ne faut cependant pas s'exagérer l'importance du contre-coup financier qui résultera de la nouvelle législation.

Les budgets particuliers des Universités et Facultés tout d'abord se sont régulièrement soldés par des excédents de recettes et, si l'on ne s'arrête qu'aux comptes définitifs de l'année 1904, ces excédents dépassent 1 million en ce qui concerne seulement les six Universités dont il a été parlé : or les droits perçus pour le compte des Universités ne sont guère

supérieurs à 2 millions. La population universitaire diminuerait-elle donc de moitié, et les variations qu'elle a subies en d'autres circonstances permettent d'affirmer que cette proportion ne sera pas atteinte, les ressources normales des Universités suffiraient à combler le déficit, de sorte que celles-ci supporteront très vraisemblablement le changement sans grandes souffrances.

Le budget de l'Etat, par contre, supportera intégralement le poids de la nouvelle loi, car rien, pour lui, ne pourra venir l'alléger. On ne pourra songer, en effet, ni à diminuer les dépenses de personnel car les chaires et les enseignements ne dépendent pas uniquement du nombre d'étudiants mais plutôt de besoins scientifiques, ni à réduire les subventions des Universités à qui elles seront plus que jamais nécessaires. L'importance de la moins-value des droits perçus est seule difficile à évaluer avec précision. Il est, toutefois, juste de remarquer que le Trésor sera moins lourdement grevé qu'il ne l'aurait été sans la création des Universités, puisqu'il ne supportera en définitive que la part de déficit correspondant aux seuls droits dont il a continué de bénéficier. Les Universités lui auront toujours rendu le service de rendre moins appréciable pour lui une perte éventuelle.

D'autres causes sont encore susceptibles de venir troubler sensiblement la situation financière des

Universités ; aussi convient-il de ne pas isoler celle qui vient d'être signalée, mais de la placer, au contraire, au milieu de toutes celles qui peuvent aggraver ou corriger ses effets immédiats ; l'enseignement supérieur n'ayant en définitive à supporter que leur résultante.

La récente réforme des programmes de l'enseignement secondaire, par exemple, ouvre indistinctement l'accès des études supérieures à tous ceux qui sont munis de l'un quelconque des baccalauréats. Ce fait seul peut laisser espérer un renforcement des contingents aux Universités, et atténuer les conséquences de la loi militaire.

Une autre question, agitée déjà au moment du vote de la loi de 1896, est encore à l'ordre du jour, c'est celle de la réunion aux Universités, au même titre que les Facultés, des établissements d'enseignement secondaire, les deux enseignements se préparant et se complétant mutuellement. On ne saurait sans témérité prévoir comment et sur quelles bases, si elle s'accomplit, cette innovation sera réalisée; on peut affirmer seulement qu'elle sera soumise, pour l'Etat, à la condition du minimum de prix de revient et qu'elle aura une influence directe sur les finances universitaires. Les événements décideront.

Mais quoi qu'il arrive, il demeure actuellement acquis que les résultats déjà obtenus sont d'un heureux présage pour l'avenir. Cet acheminement pro-

gressif vers les Universités, dont parlait M. Liard, paraît aujourd'hui toucher à son terme. Le projet Bourgeois, réduit dans la loi de 1893 et la proposition Vigné d'Octon faite dans le même sens avaient cependant songé à des Universités plus nettement individualisées et plus autonomes au point de vue financier. C'est ainsi que ces Universités auraient bénéficié de l'Universalité des droits payés par les étudiants. On pourrait aussi désirer que les Universités, touchant l'ensemble des revenus de l'enseignement supérieur, prissent à leur charge toutes les dépenses de cet enseignement, celles du personnel en même temps que celles du matériel.

A ces divers points de vue, la situation présente ne serait encore que transitoire ; elle constituerait une simple étape, et non la dernière, dans l'évolution du système.

Le fait pour les droits actuellement perçus par le Trésor de faire partie des budgets particuliers des Universités enlèverait-il aux examens et aux diplômes les caractères d'examens et de diplômes d'Etat? Assurément non : les Universités deviendraient simplement ou plutôt demeureraient des instruments chargés, pour le compte de l'Etat et au nom de celuici, moyennant finances et avec une autonomie financière, d'octroyer des titres et diplômes officiels. L'Université de France n'a jamais fait autre chose et

cependant, à son époque plus qu'à toute autre, les titres étaient essentiellement des titres d'Etat.

Les dépenses de personnel ont été jalousement maintenues jusqu'à ce jour au budget général. Si la loi de 1896 a, en effet, espéré créer entre les Universités de l'émulation, elle n'a pas voulu faire naître les rivalités et la discorde en laissant offrir la science au plus offrant (1) ; elle a craint enfin de rabaisser le rôle du professeur en organisant une sorte de marchandage. Tels sont les arguments invoqués en faveur de la persistance des procédés actuels; mais en réalité on n'a pas osé émanciper trop complètement les Universités qui sont restées liées à l'Etat par le lien du personnel. L'Etat cependant ne perdrait nullement son autorité et son prestige en abandonnant les dépenses qu'il continue de payer directement ; il interviendrait comme par le passé dans la fixation des traitements et dans les nominations ; il ne conserverait à sa charge que des subventions et toutes les recettes comme toutes les dépenses de l'enseignement supérieur apparaîtraient aux budgets particuliers des Universités. On verrait de la sorte disparaître ce partage continuel, cette dualité constante de comptabilité entre le Trésor et le budget local. Les Universités administreraient,

1. Voir discours de M. Gadaud au Sénat au moment de la discussion de la loi.

recouvreraient et payeraient, l'Etat contrôlerait, il n'en résulterait que plus de simplicité, plus de clarté et plus d'économie.

Un jour moins lointain peut-être qu'on ne le suppose réalisera, sans doute, ces projets. Les exemples sont nombreux et frappants où une réforme nouvelle a succédé à une réforme jugée longtemps comme définitive. A une époque où tout se transforme et se perfectionne, il est difficile de dire où l'on s'arrêtera exactement. Des progrès nouveaux sont non seulement possibles mais probables, aussi n'est-il pas défendu de prévoir l'instant où les Universités ayant reçu l'intégralité de leur personnalité civile et financière, n'auront plus rien à réclamer à l'Etat qui leur aura dispensé lentement, sans doute, mais efficacement, tous les biens auxquels elles peuvent légitimement prétendre.

Vu : le Président de la thèse,
JACQUELIN

Vu : le Doyen,
GLASSON

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
LIARD

